

Вісник Академії управління МВС

1, 2007

Журнал заснований
12 грудня 2006 року

Видається
4 рази на рік

Свідोцтво
про державну
реєстрацію серія КВ
№ 12112-983Р

Рекомендовано до
друку Вченою радою
Академії управління
МВС

Протокол № 12
від 25.07.07

Редагування
Онищенко С.М.

Адреса
редакційної колегії:
02121, м. Київ,
вул. Колекторна, 4
Тел. (044)561-18-35,
тел./факс:
(044)564-66-32
E-mail: au2006@ukr.net

Редакційна колегія:

Гвоздецький В.Д., к.філос.н,
доцент (голова ред. колегії);
Білоус В.Т., д.ю.н., професор;
Грохольський В.Л., д.ю.н., доцент;
Коваленко В.В., д.ю.н., доцент;
Копиленко О.Л., д.ю.н., професор;
Мурашин О.Г., д.ю.н., професор;
Попович В.М., д.ю.н., професор;
Ярмиш О.Н., д.ю.н., професор;
Корецький М.Х., д.держ.упр., професор;
Олуйко В.М., д.держ.упр., професор;
Рижих В.М., д.держ.упр., професор;
Ткаченко А.М. д.держ.упр., професор;
Тронь В.П., д.держ.упр., професор;
Шамрай В.О., д.держ.упр., професор;
Бєлова І.О. (відповідальний секретар);
Барко В.І., д.психол.н., доцент;
Засанський В.В., д.е.н., професор;
Захматов В.Д., д.т.н., професор;
Чайковський А.С., д.і.н., професор;
Бабенко В.Г., к.пед.н.;
Боярко Г.В., к.пед.н., доцент;
Братков І.С., к.ю.н., доцент;
Заросило В.О., к.ю.н.;
Кагадій М.І., к.ю.н.;
Клачко В.М., к.пед.н., доцент;
Корчовий М.М., к.ю.н., доцент;
Котляр В.Ю., к.ф.-м.н.;
Проценко Т.О., к.держ.упр., доцент;
Шепелева Н.В., к.ю.н., доцент;
Шестопалова Л.М., к.ю.н., старш. наук. співроб.;
Шилінгов В.С., к.ю.н., доцент;
Возник М.В.

УДК 34+35
ББК X
А382

Засновник

Академія управління Міністерства внутрішніх справ

Вісник Академії управління МВС **Науково-теоретичний журнал**

Журнал створено з метою поширення нових науково-правових знань, публікації основних результатів наукових досліджень у галузі права та державного управління, сприяння розвитку сучасної освіти та вирішення теоретичних і практичних проблем права, правозастосування та державного управління.

Призначений для працівників правоохоронних, судових та інших державних органів, науковців в галузі права та державного управління, студентів вищих юридичних і суміжних закладів освіти, членів правозахисних організацій та всіх, хто цікавиться питаннями науки, права та державного управління.

Відповідальність за вірогідність поданої інформації та використаних цитат несе автор.

Редакційна колегія залишає за собою право рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти рукописи.

Передрук статей можливий лише з дозволу редакційної колегії.

Надані для публікації матеріали не повертаються.

З М І С Т

Віктор ГВОЗДЕЦЬКИЙ

Сучасні проблеми оцінювання ефективності діяльності міліції6

Технології, методи, моделі в сфері державного управління

Микола ШВЕЦЬ

Концептуальні засади побудови систем управління інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів 15

Володимир ГРОХОЛЬСЬКИЙ

До питання наукової організації праці керівників органів внутрішніх справ 31

Олександр ЛУПАЛО, Олександр АНТОНОВ

Оцінювання ефективності діяльності органів державного управління: ретроспективний аналіз та узагальнення сучасного досвіду 41

Валерій КОТЛЯР

Органи внутрішніх справ – як організаційна система з недетермінованим виходом 53

Правозастосування та актуальні питання захисту прав людини

Володимир ШИЛІНГОВ

Співвідношення термінів «Європейське право» та «Право Європейського Союзу» 63

Володимир ТЕМЧЕНКО

Принцип верховенства права у практиці Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України 68

Сергій ПЕПЕЛЯЄВ

Реформування кримінального процесу України в контексті європейських правових цінностей 75

Національне законодавство: стан, проблеми, шляхи реформування*Валерій БРИЖКО*

Захист персональних даних в Україні.....85

*Віта ІВАЩЕНКО*Міжнародні та національні питання кримінальної
відповідальності за фальшивомонетництво.....98**Психолого-педагогічне та кадрове забезпечення діяльності
органів внутрішніх справ України***Вадим БАРКО*Соціально-психологічні аспекти управління персоналом
в органах внутрішніх справ..... 107*Тарас ВАВРИК*Напрями оптимізації професійного добору
управлінського персоналу органів внутрішніх справ..... 119*Борис ШАПОВАЛОВ*Формування мотивації успішної діяльності слухачів навчальних
закладів правоохоронних органів на заняттях самозахистом..... 128**Організація та діяльність міліції України та поліції зарубіжних країн***Володимир ЗАРОСИЛО*Розслідування порушень Кодексу поведінки
цивільними поліцейськими у місії ООН в Косово..... 135*Василь ШИЯН, Михайло ВОЗНИК*Розробка та впровадження правил особистої безпеки
у правоохоронних органах України 145**Теоретичні та історичні питання держави та права***Юрій БОНДАР*

Аксіологія права як чинник розвитку правознавства 154

*Сергій БЛАГОВІСНИЙ*Українські політичні партії: боротьба
за відновлення державності (1917 р.)..... 162

Слово до читачів

Ви взяли до рук перший випуск наукового журналу «Вісник Академії управління МВС», видання якого започатковано Академією управління Міністерства внутрішніх справ.

«Вісник Академії управління МВС» покликаний насамперед висвітлювати позитивний досвід підготовки управлінського персоналу, навчально-методичної роботи Академії управління МВС та інших вітчизняних та зарубіжних навчальних закладів, сприяти впровадженню сучасних організаційних технологій у навчальний процес, пропагувати новітні досягнення педагогічної думки.

Сьогодні суспільство потребує оновленої міліції, працівники якої насамперед забезпечували б захист прав і свобод населення. Надзвичайно важлива роль в реформуванні міліції належить Академії управління МВС. Утворена Постановою Кабінету Міністрів України у 2005 році Академія не має аналогів у СНД та країнах Заходу. Основним завданням нашого навчального закладу є підготовка висококваліфікованого управлінського персоналу. Для цього створено належні умови: працює ад'юнктура, навчально-науковий інститут підготовки управлінського персоналу, навчально-науковий інститут післядипломної освіти, лабораторія проблем управління персоналом, десять кафедр, відділення організації наукової роботи та редакційно-видавничої діяльності, інші підрозділи.

Видання наукового журналу за цих обставин є необхідним підґрунтям сучасної наукової та педагогічної діяльності. На основі відомчих та загальноосвітніх, а також зарубіжних інформаційних матеріалів формуватиметься довідково-інформаційний фонд з питань навчально-методичної роботи та здійснюватиметься інформаційне забезпечення вищих навчальних закладів МВС України.

Джерелами інформації з питань навчально-методичної роботи стануть наукові дослідження, підсумкові, аналітичні матеріали, розроблені викладачами, науковцями та методичними працівниками вищих навчальних закладів МВС України.

УДК 351.741

Віктор Гвоздецький –
ректор Академії управління МВС,
кандидат філософських наук, до-
цент, генерал-майор міліції

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ

Анотація. Розглядаються актуальні проблеми оцінювання ефективності діяльності міліції з урахуванням громадської думки, передового досвіду та сучасних досягнень науки.

Annotation. The issues of the day of evaluation of efficiency of activity of militia are examined taking into account public opinion, front-rank experience and modern achievements of science.

Останнім часом дещо зріс потік критики на адресу міліції щодо корумпованості в її лавах, нездатності до розкриття резонансних злочинів. В чому витоки такого ставлення? Розглянемо яким чином формується оцінка діяльності міліції в суспільстві.

Як і будь-який діалектичний процес, діяльність органу внутрішніх справ складається з різних протилежних за знаком тенденцій. Чи є в них негативні? Безумовно! Спробуємо неупереджено розібратися з деякими з них. Парадокс сучасної ситуації в правоохоронній системі України полягає в тому, що наразі не розроблено загальноновизнаної методики, за допомогою якої можна було б швидко, всебічно та об'єктивно оцінити результати оперативно-службової діяльності кожної структурної одиниці органів внутрішніх справ, адже теорія управління до цього часу не запропонувала науково обґрунтованої системи оцінювання складних організаційних систем такого типу [1, 4-5, 9]. За відсутності розробки та запровадження відповідних організаційно-правових заходів щодо вдосконалення управлінської діяльності, ця проблема – серед основних чинників, що гальмують реформування органів внутрішніх справ України. Схожа ситуація виникає коли мандрівники на шляху до вершини зробили чергову зупинку. Чи у всіх вистачить сил та наснаги, вміння та навичок, командної взаємодії під час подолання перешкод, чи вистачить харчів,

чи чітко видно маршрут – оцінено ними лише приблизно та й не готове необхідне спорядження. Зрозуміло, що таке сходження мети не досягне.

Тому сьогодні й виникла нагальна потреба в докорінній зміні методів аналітичної діяльності з урахуванням найсучасніших методологічних набутоків, які використовуються в оцінюванні результатів управлінської та оперативно-службової діяльності [2, 8-9].

Проблеми оцінювання діяльності органів внутрішніх справ. Науковці умовно виділяють два види оцінювання з погляду на їх суб'єкти: внутрішнє та зовнішнє. Внутрішнє проводиться керівництвом органів внутрішніх справ, аналітичними підрозділами МВС та самими працівниками. До зовнішнього можна віднести оцінювання, яке здійснюється громадянами, засобами масової інформації, уповноваженими органами державної влади. Обидва види оцінювання базуються на прямій та опосередкованій інформації. Джерелом першої є офіційні статистичні дані, різні відомчі документи, другої – соціологічні опитування або неформалізована думка пересічних громадян. Так оцінювання результатів діяльності міліції шляхом опитування населення дає можливість спостерігати процеси та явища, пов'язані із законністю діяльності працівників міліції, а також отримувати інформацію щодо проявів корупції в структурних підрозділах, відстежувати стан та рівень латентної злочинності, розвиток інших негативних тенденцій. Хоча масив такої інформації дослідники відносять до “нечітких” множин, але ж саме думка пересічних громадян, на забезпечення захисту яких і спрямована діяльність міліції, має бути пріоритетною.

Розглянемо, яким чином найчастіше громадяни отримують інформацію про міліцію. Насамперед це засоби масової інформації: газети, телебачення, радіо. У них висвітлюються як негативні, так і позитивні моменти у діяльності органів внутрішніх справ. Особливість цього процесу полягає в тому, що саме негативна інформація, іноді підсвідомо, більше цікавить, частіше сприймається і краще запам'ятовується читачем. Інший шлях отримання інформації – через знайомих, які мали безпосередній контакт з міліцією. Така інформація відносно об'єктивна, адже надійшла від людини, яка на власному досвіді констатує результат – допомогла міліція чи ні. Але статистич-

на репрезентативність вибірки таких людей для ґрунтовних висновків недостатня (скільки, скажімо, серед наших знайомих потерпілих від злочину: два, три?). Отримує громадянин інформацію також і внаслідок особистого контакту з працівниками органів внутрішніх справ. Такий контакт теж має деякі особливості. Адже у переважній більшості наших громадян міліція ототожнюється в одне поняття: і дільничний, і патрульний, і працівник МРЕВ – всі вони міліціонери. А скільки людей може пояснити різницю між слідчим та оперуповноваженим? Ось і виходить: склав працівник дорожньо-патрульної служби протокол про порушення правил дорожнього руху – вся міліція “погана”. Але до чого у цьому випадку, приміром, карний розшук?

З іншого боку, зазнає людина або хтось із її знайомих злочинного посягання – приходить до думки, що міліція злочинності не протидіє, і, до речі, має на це повне право, адже її не може втішити, що загальна криміногенна ситуація у регіоні останнім часом покращилась, а відсоток розкриття злочинів підвищився. Людина передусім вимагає поваги до себе і бажає отримати допомогу. І у випадку, коли громадянин бачить, що йому намагаються допомогти усіма можливими засобами, то робить відповідні позитивні висновки про роботу міліції. Закордонними соціологами нерідко відмічалась така на перший погляд парадоксальна ситуація: під час зменшення кількості розкритих злочинів задоволеність від роботи поліції у людей зростала. Отже людина звертається до поліції переважно не заради покарання злочинця, а для усвідомлення небайдужості до її проблем людей, які поспівчують та неодмінно спробують допомогти.

Так, управлінським персоналом МВС України прискіпливо аналізується інформація, що надходить на телефони довіри, міститься в письмових зверненнях громадян до керівництва МВС тощо, розробляються та впроваджуються заходи реагування на неї по суті. Але за вказаних обставин цього недостатньо. Тому водночас науководослідними установами МВС здійснюється пошук оптимальних методів оцінювання ефективності діяльності та визначення іміджу міліції через вивчення громадської думки. Звичайно, така інформація здебільшого відображає очікування громадян щодо ролі, діяльності міліції, вона має носити консультаційний, орієнтовний характер. Ви-

користувати її як основні підґрунтя для прийняття управлінських рішень без попереднього аналізу та перевірки неприпустимо.

Наразі необхідно визнати: форми вивчення громадської думки, які використовуються цивільними соціологічними службами, для відомчої системи оцінювання не підходять. Вони носять недостатньо інформативний характер: бракує стратегії опитування, чітко не визначено показники ефективності діяльності органів внутрішніх справ і місце в них громадської думки. Приміром, ступінь довіри до правоохоронних органів прийнято визначати за схемою: “довіряють, не довіряють, важко відповісти”; стан правопорядку в державі та роботу міліції щодо його забезпечення оцінювати за схемами: “гірше, краще, без змін, важко відповісти” та “незадовільно, задовільно, не визначились”. Зрозуміло, що будь-які відсотки не дадуть найменшого уявлення про реальний стан протидії злочинності чи про визначення напрямів вдосконалення діяльності міліції, оскільки вказані питання можна використати лише для деякої характеристики іміджу. Застосування форми опитування за такою системою виправдане лише у межах отримання “зрізу” громадських настроїв у певному регіоні в заданий час. Однак результатами таких опитувань є оцінка діяльності міліції з боку найбільш активних соціальних груп, а не населення регіону загалом. Відповідно сума таких оцінок, отриманих у різних регіонах упродовж різного часу, лише деякою мірою відображає громадську думку, однак є недостатньо коректною з погляду методології соціологічних досліджень.

Інша проблема нинішньої системи оцінювання полягає в тому, що вона прийшла до нас ще з радянських часів, коли природа злочинності вбачалась у її класовому характері. Звідси теза про те, що у комуністичному суспільстві злочинності не буде взагалі, а тому в міру будівництва комунізму вона повинна неухильно зникати. Як передумова зникнення злочинності вбачалось встановленням над нею повного контролю. Відповідно до цього й відсоток розкриття злочинів мав постійно зростати. Післявоєнні п’ятирічки додали елементи плановості зі своїми вимогами до високих відсотків розкриття та позитивної динаміки. На жаль, на п’ятнадцятому році незалежності України нічого кращого, ніж сумнозвісні “форми 4” нами не вигадано, а ефективність роботи правоохоронних органів з контролю за розкрит-

тям злочинів визначаємо питомою вагою злочинів, за вчинення яких особам пред'явлено обвинувачення у звітному періоді (*спільний наказ Генеральної прокуратури України від 26 березня 2002 року. № 20, Міністерства внутрішніх справ України від 26 березня 2002 року. № 84, Служби безпеки України від 26 березня 2002 року № 293, Державної податкової адміністрації України від 26 березня 2002 року № 126, Міністерства юстиції України від 26 березня 2002 р. № 18/5 "Про затвердження Інструкції про єдиний облік злочинів"*). Навіть термін "ефективність", використаний у цій формулі, не відповідає сучасним поняттям ефективності з праксеології або теорії управління. За таких умов міліція діє як і будь-яка інша система, що намагається вижити – усіма правдами й неправдами прилаштовується до існуючих "правил гри". Тому й маємо: із року в рік, навіть в умовах погіршення криміногенної ситуації, відсоток розкриття – відносно стала величина. Між тим, зростає навантаження на працівників органів внутрішніх справ, погіршується їх якісний склад, а ми рапортуємо про "запрограмовані" успіхи у боротьбі зі злочинністю. Ця тактика замовчування призвела до того, що фактичне фінансування не відповідає реальним потребам міліції, що у свою чергу потягнуло "вимивання" професійних кадрів, корупцію тощо. Адже важко утримати на роботі молодого фахівця-юриста із зарплатою у 700-900 гривень. А вимагати належного фінансування не можемо, оскільки звітуємо про постійні успіхи у своїй роботі. Маємо замкнуте коло і, перефразовуючи відомий вислів, можемо сказати: народ, який не хоче годувати свою міліцію, буде годувати злочинців.

Сучасні погляди на проблеми оцінювання ефективності діяльності. Безперечно, питання оцінювання діяльності правоохоронних органів – складне й багатовекторне не тільки для нашої країни. Так, у Німеччині акцент у оцінюванні робиться на персональних професійних якостях кожного окремого працівника, вмінні виконувати покладені на нього обов'язки. У разі збільшення кількості ДТП зі смертельними наслідками німецькому шефу поліції у більшості випадків дадуть можливість виправитись, якщо він досвідчений фахівець. У США за таких обставин керівник має досить великі шанси негайно втратити свою посаду. Загалом, системне оцінювання правоохоронних органів у розвинутих країнах й досі лишається проблемним.

Стосується сказане і країн СНД, що успадкували радянську систему оцінювання. Хоча в них проводяться ґрунтовні дослідження в цьому напрямі, але відповідної нормативно-правової бази бракує й дотепер.

Одна з типових тенденцій сьогодення – сліпе запозичення чужої практики – на наш погляд, безперспективна. Враховуючи загальний досвід та здобутки вітчизняних науковців, необхідно створювати свою систему оцінювання. Творчий колектив у складі Академії управління МВС працює над фундаментальними проблемами державного управління і має певні напрацювання у сфері оцінювання діяльності органів внутрішніх справ.

Запропонована та апробована нами методика може стати базовою для визначення узагальнених показників ефективності діяльності та іміджу міліції. Так, для оцінювання діяльності підрозділів карного розшуку були запропоновані принципово нові теоретичні підходи. Коротко зупинимось на них [3].

Підрозділи карного розшуку – це системне утворення, корисний результат діяльності якого залежить від великої кількості випадкових чинників і не може бути гарантованим, а лише прогнозованим в певних межах. З цього випливають практичні наслідки: по-перше, необхідно відмовитись від відсотку розкриття у визначенні ефективності діяльності таких підрозділів; по-друге, необхідно відмовитись від позитивної динаміки розкриття злочинів порівняно з попередніми періодами для оцінки ефективності діяльності підрозділів.

Запропоновано інші точки відліку. По-перше, це ранжування навколо середніх значень показників діяльності, що склалися у звітному періоді типових підрозділів регіону чи держави загалом на основі методів кластерного аналізу та золотого перерізу. По-друге, оцінювати підрозділи карного розшуку пропонується за трьома основними показниками: навантаженням на працівників, суспільної корисності результатів діяльності та якості роботи. На основі цих положень в Академії управління МВС створено систему оцінювання та розробляється відповідне програмне забезпечення, яке отримало схвальні відгуки науковців та практиків. Такий підхід можна використати і для оцінювання інших служб міліції. Зрозуміло, що для підрозділів зі специфічними функціями, які працюють не “від злочину”, а “до

злочину” (БЕЗ, БНОН та деяких інших), він потребує певного корегування, але загальні принципи побудови лишаються такими самими.

Для оцінювання діяльності міліції шляхом вивчення громадської думки в Академії управління МВС вдосконалено наявний теоретичний фундамент, розроблено на наукових засадах новаційні соціологічні анкети. Звичайно, що проведення масштабних вивчень громадської думки вимагає значних матеріальних та людських ресурсів. У зв'язку з певними обмеженнями на них на першому етапі нами запропоновано залишити “контактну” та “загальну” групи респондентів. Підкреслимо, що “контактна група” – громадяни, які незалежно від безпосереднього спілкування з різних причин мали контакт з працівниками міліції. Натомість “загальна група” – громадяни, які не мали відповідного досвіду спілкування. Надалі доцільно було б виділити ще й “внутрішню групу”, куди ввійдуть працівники міліції, які оцінять систему “зсередини” (анкета для них повинна мати спеціальну форму з урахуванням специфіки цієї групи).

Слід враховувати, що будь-яке оцінювання за допомогою громадської думки має обмежене тлумачення, оскільки пересічний громадянин може оцінити результати роботи міліції лише через власну задоволеність її роботою, а оскільки не є експертом у сфері охорони правопорядку, самостійно не здатний виявити причини негативних наслідків діяльності міліції та запропонувати шляхи їх усунення. Таким чином, головна мета анкетування за новою системою: виявити рівень задоволеності респондентів діяльністю міліції з точки зору виконання основних завдань, покладених на неї законом, та окреслити коло сподівань громадян на пріоритетність її подальшої роботи. За способом застосування результатів вивчення громадської думки можна виділити два напрями. Перший – застосування їх у масштабному плані для стратегічної оцінки діяльності ОВС загалом. У завдання другого ряду входить застосування результатів “локалізованої” по території громадської думки для розширення можливостей розв'язання окремих проблем діяльності різних служб органів та підрозділів внутрішніх справ.

Для відпрацювання закладених ідей в Академії управління МВС створено імітаційну модель, в якій на основі опитування за анкетною нового формату враження громадян від спілкування з міліцією (на

прикладі працівників карного розшуку) було враховано для оцінки ефективності її діяльності. Опрацьована модель аналізу результатів опитування громадян за п'ятьма базовими показниками ефективності і чотирьохбальною шкалою відповідей (за значеннями “1-4” та “0” коли реципієнт утримувався від відповіді). На основі узагальненої оцінки ефективності діяльності підрозділів карного розшуку за думкою громадян у відповідності із зазначеною шкалою побудовано якісні оцінки для районів в областях з виводом комп'ютерних діаграм у вигляді карт регіонів.

Оскільки громадська думка являє собою сукупність суб'єктивних точок зору, то через це вона не може бути універсальним та єдиним критерієм оцінки. Органи внутрішніх справ повинні використовувати результати вивчення громадської думки разом з іншими джерелами інформації, і насамперед “внутрішньосистемними”, як підґрунтя методик оцінювання ефективності діяльності та іміджу міліції, а також чинників, що впливають на динамічні та регіональні особливості формування відповідних показників. Безумовно, на оцінку ефективності діяльності ОВС громадськістю впливає низка чинників, серед яких не тільки регіональні особливості, але й демографічні, соціально-економічні, політичні процеси. Вочевидь, показники злочинності та ступінь довіри населення до правоохоронних органів перебувають між собою у певній залежності. Таким чином, загроза суспільству з боку злочинності визначається не тільки небезпекою і розповсюдженістю того чи іншого виду злочинних посягань, але й позицією правоохоронних органів, можливістю гарантувати реальний захист у разі звернення громадян до міліції.

Введена система показників потребує правового закріплення і надалі – перманентного контролю за ними у просторі та часі. Аналіз динаміки показників з урахуванням регіональних відмінностей у поєднанні з офіційними статистичними звітами дозволить більш гнучко впроваджувати в життя політичні й управлінські рішення на відомчому та державному рівнях. Запропонована система потребує створення відповідного математичного та програмного забезпечення, перебудови діяльності аналітичних підрозділів та підрозділів зв'язків з громадськістю МВС України. Попереду – значний обсяг роботи: визначення норм навантаження, експертне оцінювання суспільної ко-

рисності виконаної роботи, встановлення переліку показників якості, проведення апробації нової методики, розробка її правового забезпечення. Виконання цієї роботи вимагає не тільки вагомих людських та матеріальних затрат, але й широкого обговорення як з теоретиками, так і з практичними працівниками. Усіх, кого зацікавила ця проблема, Академія управління МВС запрошує до дискусії, обговорення та інших форм плідної співпраці.

Список використаних джерел

1. Доповідь Міністра внутрішніх справ В. Цушка на засіданні Верховної Ради України // Іменем Закону. 2007. – № 9.

2. *Гвоздецький В.Д., Котляр В.Ю., Забудський К.О.* // Оцінювання діяльності міліції – на новий рівень // Міліція України. 2007. – № 01(115).

3. Оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ через громадську думку: Методичні рекомендації / О.А. Лупало, В.Ю. Котляр, К.О. Забудський, О.В. Антонов // Бюлетень з обміну досвідом роботи. 2006. – Дод. № 1.

Стаття надійшла до друку 13.03.2007 р.

Технології, методи, моделі в сфері державного управління

УДК 351.74

Микола Швець –

начальник НДЦ правової інформатики АПРН України, член-кореспондент АПРН України, доктор економічних наук, професор

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Анотація. Розглядаються концептуальні засади побудови систем управління інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів, а також вивчаються моделі систем оперативного управління правоохоронних органів.

Annotation. Conceptual principles of construction of control the system informative providing of activity of law enforcement authorities are examined, and also the models of the systems of operative management of law enforcement authorities are studied.

Завдання, що вирішуються правоохоронними структурами, вимагають подальшого вдосконалення техніки й методів управління на основі сучасних досягнень науки та практики, розробки та впровадження комп'ютеризованих систем, тобто інформаційного, програмного та комп'ютерного озброєння.

Удосконаленню діяльності правоохоронних органів присвячена низка спеціальних нормативно-правових актів, програм і, зокрема, Указ Президента України “Про Єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю”.

На сьогодні, багато зроблено щодо дослідження, проектування і впровадження інформаційних комп'ютеризованих систем правоохоронних органів як частини загальнодержавної системи.

Основною метою якості створення сучасних інформаційних систем є:

- підвищення рівня керівництва підрозділами правоохоронних органів та судів;
- зниження впливу суб'єктивних чинників при виробленні рішень, що приймаються за заявами та повідомленнями громадян;
- контроль за дотриманням законності;
- зниження трудомісткості та підвищення культури обробки інформації;
- повніше використання фондів і джерел інформації для запобігання правопорушенням, розшуку злочинців, які переховуються, безвісти зниклих осіб та в інших випадках;
- раціональна розстановка сил і засобів, підвищення ефективності взаємодії підрозділів;
- підвищення якості розробки відомчих нормативних актів та вирішення інших завдань.
- Реалізація вказаних цілей потребує:
- розробки теоретичних засад побудови комп'ютеризованих систем управління в правоохоронних органах і судах;
- моделювання та вирішення завдань синхронізації в складних системах організаційного управління;
- уніфікації документообігу, раціоналізації вирішення задач оперативного управління;
- розробки методів і засобів вирішення спеціальних пошукових, розпізнавальних та інших завдань в інтересах штабів, чергових частин, карного розшуку, профілактики, слідства, боротьби з економічними злочинами, хабарництвом, раціоналізацією управління патрульно-постовою службою, формування баз даних і знань та ін.).

У вирішенні завдань охорони правопорядку, захисту прав громадян, інтересів суспільства та держави відповідно до Конституції України, правоохоронні та судові органи контактують з населенням, що висуває високі вимоги до їх діяльності. Розробка та прийняття рішень за заявами, повідомленнями та скаргами громадян вимагає своєчасного отримання об'єктивних і повних даних про події, осіб і об'єкти, детального вивчення фактів, обґрунтованості, оперативності реагування, суворого дотримання законності.

Різноманіття і специфіка завдань правоохоронних та судових органів, що нерідко вирішуються в умовах невизначеності, неповної інформації, наявності випадкових чинників і ризику, соціально-психологічних та інших особливостей осіб, схильних до здійснення правопорушень, а також фактів суб'єктивного тлумачення правових норм, – вимагають розробки нової методології управління на основі сучасних інформаційних технологій, наукових методів, комп'ютерної техніки та зв'язку.

У загальній стратегії інформатизації управління важливе місце посідає класифікація фаз і алгоритмів формування рішень, побудови моделей оперативного управління, включаючи алгоритми синхронізації у складних системах, аналітичних, розпізнавання, оптимізаційних, пошукових та інших завдань.

Зокрема, розглядаються проблеми щодо комплексів взаємопов'язаних завдань в умовах функціонування комп'ютеризованої системи, маючи на увазі також послідовне нарощування потужності технічних засобів, інформаційної бази, інтелектуального рівня програмних засобів, кадрового та іншого потенціалу в мережі інформаційно-обчислювальних центрів і автоматизованих робочих місць.

Методологічний підхід до вирішення проблеми викладений в роботах на різних рівнях деталізації та представлений в послідовності:

- загальна схема, основні поняття (подання на рівні змістовного моделювання);
- блок-схема моделі комп'ютеризованого управління, що включає підсистеми: планування, облік, аналіз, прогнозування та їх взаємозв'язок (опис на рівні представлення макроекономічних моделей);
- модель комп'ютеризованої системи управління (опис з використанням формальної мови);
- машинна модель системи оперативного управління для вирішення конкретних завдань управління (опис на рівні засобів програмування, термінології організації та технології електронної обробки даних);
- конкретні практичні застосування моделі комп'ютеризованої системи оперативного управління [1], [2], [3], [4].

З позицій системного підходу в роботах розглядаються :

- система органів державного управління та завдання підвищення рівня керівництва на основі застосування сучасних методів і засобів інформаційно-обчислювальної техніки;
- місце та призначення правоохоронних органів у системі органів державного управління;
- основні завдання структурних підрозділів правоохоронних органів;
- проблеми оперативного управління на прикладі органів внутрішніх справ та специфіка вирішуваних завдань;
- основні принципи побудови комп'ютеризованої системи управління як сучасного засобу підвищення рівня керівництва підрозділами;
- комплексна програма створення галузевої комп'ютеризованої системи управління;
- використання досвіду створення сучасних систем обробки даних в світовій практиці та їх значення в підвищенні ефективності та якості оперативного управління.
- основні концептуальні засади побудови системи оперативного управління;
- методологія побудови моделі системи оперативного управління;
- основні набори із комплексу: “планування”, “облік”, “аналіз”, “прогнозування”;
- принципи формування інформаційно-пошукової (довідкової) системи колективного користування, призначеної для обслуговування входів і виходів комп'ютеризованої системи оперативного управління та інші питання.

Дослідивши процеси та методи перетворення даних у різних системах оперативного управління і встановивши схожі алгоритми, визначено набір типових вирішуючих елементів. На базі таких елементів конструюється модель оперативного управління, що може адаптуватись відповідно до конкретних об'єктів діяльності.

Розглядаючи оперативне управління як деяку систему (рис. 1), виділяються основні функціональні блоки.

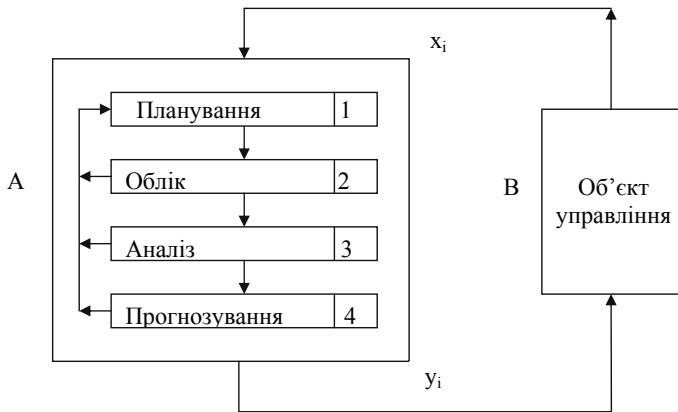


Рис. 1.

Під системою розуміється здійснення перетворення вхідних даних (X_i) у вихідні (Y_i), тобто Y_i є логічним результатом вирішення певного завдання, деталізація та вирішення якого здійснюється протягом певного часу при накопиченні даних X_i у пам'яті з включенням у роботу низки заданих алгоритмів і їх частин (модулей).

Основні операції з вироблення рішення здійснюються функціональними підблоками 1-4.

Підблок 1 здійснює планування (визначення сукупності якісних і кількісних даних про дії, необхідні для досягнення наміченого результату – кінцевої мети).

Підблок 2 здійснює безперервне стеження (облік результатів виконання плану, програми дій, відображає події, факти, процеси, що сприяють або перешкоджають просуванню до мети).

Підблок 3 здійснює аналіз (виявлення відхилень від норми, плану, програми, розбір з метою виявлення позитивних і негативних чинників, що впливають на реалізацію цільових програм, розкриття невикористаних резервів, величин дезорганізуючого впливу середовища та ін.).

Підблок 4 здійснює прогнозування (передбачення можливих відхилень від норм, планів з урахуванням реальних і ймовірних ситуацій в майбутньому, тобто умовне перенесення майбутнього стану в сьогодення, програвання процесу на діючій моделі та коректування планів, режимів функціонування, розстановки сил і засобів, посилення або ослаблення діяльності на окремих ділянках і так далі).

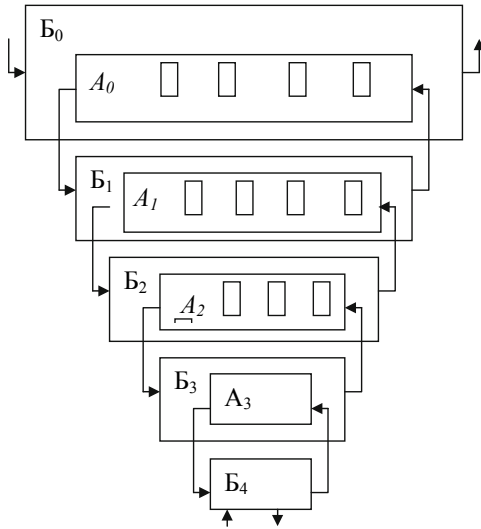


Рис. 2а.

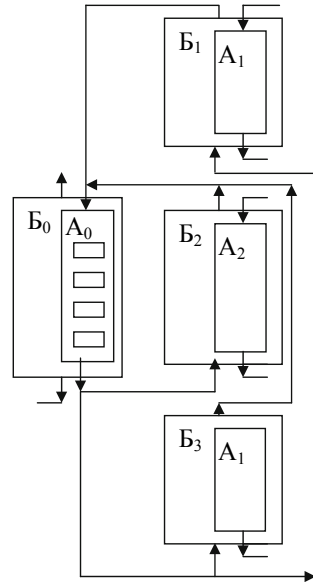


Рис. 2б.

Вироблені в блоці А рішення сприймаються та реалізуються блоком Б, який є споживачем інформації, що управляє (об'єкт управління – структурний підрозділ, виконавець тощо).

Система управління (рис. 1) представлена ідеалізовано у вигляді елементарного відокремленого ізольованого контуру, що не природно, оскільки реальні системи безперервного оперативного управління багатоконтурні та мають ієрархічну структуру. Елементарні контури управління входять в реальні системи як складові частини – підсистеми та об'єкти управління (рис. 2а, 2б).

У таких системах підблоки А і Б функціонують подібно до блоків A_i і B_i з тією лише різницею, що вони структурно розміщені на нижчому рівні управління, є ступенем в ієрархічній системі управління та співвідносяться з блоками А та Б як частина з цілим, можуть бути ізоморфними стосовно однієї групи властивостей та відношень і неізоморфними стосовно всіх інших груп і відношень.

Модель оперативного управління процесом з великою, безперервно змінною в часі та просторі кількістю подій, є формалізованим описом реалізації схеми управління, зображеної на рис. 1, 2а, 2б.

Модель системи складається з набору стандартних і спеціальних елементів. В процесі досягнення мети на підсистему S_1 спрямовується певна дія Z , від чого підсистема S_1 неминуче переходить в стан S_1' (S_1-S_1').

Модель системи оперативного управління правоохоронних органів, як і низка інших багаторівневих ієрархічних систем, конструктивно складається з кінцевого набору послідовно та паралельно підключених блоків типу А і Б. Спосіб поєднання і взаємозв'язки блоків, тобто структурна побудова, показані в загальному вигляді на рис. 2а, 2б.

Для інформатизації класу завдань оперативного управління розроблена модель, що адаптується, деталізовані алгоритми роботи підблоків 1-4 (рис. 1) стосовно оперативного управління конкретними об'єктами.

Запропонована модель оперативного управління є комплексом взаємозв'язаних алгоритмів вирішення завдань, спеціалізованою базою знань, що використовується в умовах комп'ютеризованої системи управління (КСУ).

Представлені перед органами управління цілі (база цілей), потоки та фонди інформації (база даних) спільно з базою знань складають банк даних (рис. 3).

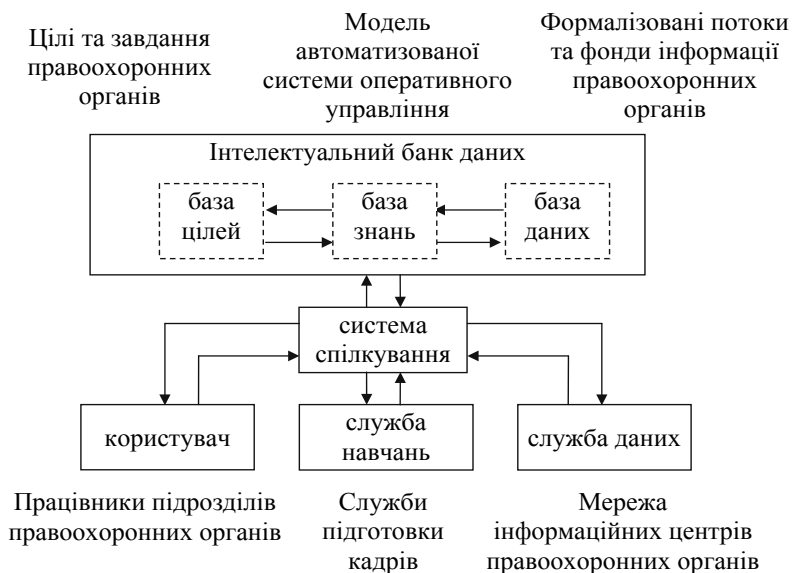


Рис. 3.

Система спілкування забезпечує обмін повідомленнями між користувачем і банком даних.

Комплекс засобів спілкування включає: систему управління автономним банком даних, систему телеобробки, систему програмування та ведення навчальних курсів для користувачів, правила опису процесів збирання, зберігання, перетворення і передавання інформації.

Розвиток банку даних, системи спілкування та інших засобів комп'ютеризованого управління має послідовність і етапність.

Запропонована модель комп'ютеризованої системи оперативного управління є подальшим кроком в розвитку бази знань для вирішення конкретних завдань, зокрема й правоохоронних органів.

Модель управління (рис. 1) в деталізованому вигляді представлена ланцюжками взаємопов'язаних типових конструктивних елементів (модулів), кожен з яких може виконувати над вхідними даними стандартні процедури.

Ланцюжки модулів-операторів утворюють мережу, побудовану як результат системного аналізу.

Залежно від потреби інформатизації конкретного завдання оперативного управління формалізований опис об'єктів, фактів, процесу збирання, накопичення та перетворення даних проводиться з використанням набору однозначно тлумачних понять, символів і відносин між ними.

Входи служать приймачами даних про зміни, що відбуваються або можливі на об'єкті управління. Кожен вхід налаштований на прийом даних, зміст і форма представлення яких встановлюється користувачем в процесі адаптації системи на вирішуваний клас завдань оперативного управління.

Дані та результати їх перетворення може бути виведено на машинні носії, а також видані користувачеві у вигляді відомостей, таблиць, графіків, довідок, відображені на екрані.

Укрупнено вирішення завдань, представлених моделлю автоматизованого оперативного управління, передбачає комплекси алгоритмів:

- розгортки (розщеплювання, деталізації) кінцевої мети (підцілей) на елементи у просторі та часі;

- обліку й аналізу сил і засобів, матеріальних та інших ресурсів у заданих періодах часу;
- розрахунок потреби певного виду ресурсів на визначений вид діяльності на весь період;
- розрахунок потреби певного виду ресурсів для всіх видів діяльності на заданий період за умови раціонального використання наявних ресурсів;
- аналіз результатів розподілу сил і засобів (потужностей), виявлення відхилень використання ресурсів і вироблення своєчасних рекомендацій.

При вирішенні завдань оперативного управління виникає необхідність змінювати шкалу часу (календар), охоплювати нові та виключати минулі періоди, тобто забезпечувати безперервність планування, обліку, аналізу і прогнозування, для чого комп'ютеризована система здійснює:

- а) корегування показників планів і прогнозу за фактичними результатами минулих періодів;
- б) визначення відхилень за очікуваними та фактичними даними;
- в) розрахунок очікуваних величин показників на новий період;
- г) компонування результатів розрахунку за операціями (б) і результатів операцій (в);
- д) визначення нових синхронізуючих міток у зв'язку зі зміною певного періоду та календаря.

При побудові комп'ютеризованої системи оперативного управління потрібне вирішення проблем раціональної організації інформаційної бази, забезпечення колективного доступу до неї користувачів.

Способи організації даних у вигляді не зв'язаних між собою баз даних характеризуються тим, що неминуча прив'язка інформації до кожного завдання, а це приводить до дублювання інформації, до нераціонального використання ресурсів системи, неможливості доступу до даних, невідповідності даних, що зберігаються, порушення принципу одноразової фіксації даних та інших обмежень і недоліків.

Інформаційні системи типу банку даних дозволяють уникнути зазначених вище недоліків і виконують функції інформаційно-пошукових й довідкових систем, що обслуговують входи та виходи системи оперативного управління.

При побудові комп'ютеризованої системи розглядаються:

- декомпозиція системи управління;
- специфічні завдання та функції структурних ланок конкретної системи управління, що вирішуються в умовах комп'ютеризованої системи управління (далі – КСУ), тобто комп'ютеризації окремих видів інтелектуальної праці та процесів управління, які могла моделюватись лише людиною, але можливість їх здійснення обмежувалась трудомісткістю та складністю методології.

Внаслідок системного аналізу відібрані для вирішення в КСУ завдання й функції: центрального апарату та його підрозділів, наприклад, в МВС: карного розшуку, слідчих апаратів, служби по боротьбі з економічною злочинністю, державної автомобільної інспекції, служб планування, обліку та аналізу кадрового складу та ін.

Галузева КСУ, зважаючи на свою складність, багатоплановість, ієрархічність, значну кількість зв'язків вимагає чіткого визначення її структури як на етапі проектування, так і під час функціонування.

При дослідженні функцій, що виконуються підрозділами правоохоронних органів на всіх рівнях управління, і операцій формування рішень, виявилася доцільним декомпозиція її за трьома ознаками а саме:

- за функціональним призначенням елемента структури;
- масштабом діяльності;
- виконуваним етапом в процесі управління.

При цьому враховуються організаційні і функціональні структури правоохоронних органів, що вже склалися, окремі напрями в їх діяльності та сталі послідовності дій в процесі управління.

Відповідно до першого аспекту проводиться декомпозиція КСУ на її елементи – підсистеми, причому виділяється два види підсистем – функціональні і такі, що забезпечують (або загальносистемні).

Відповідно до функцій, КСУ розділена на функціональні підсистеми, що відповідають організаційній структурі.

На відміну від функціональних, кожна підсистема забезпечує в дорученому нею аспекті функціонування всієї КСУ.

На підґрунті досвіду побудови КСУ виділяються такі забезпечення підсистеми:

- інформаційне;
- програмне (математичне);
- технічне.

В окремі підсистеми виділяються методологічне, інформаційно-правове та кадрове забезпечення.

Відповідно до другого аспекту проводиться декомпозиція КСУ на її складові елементи-рівні.

Аналіз нинішньої системи управління, потоків інформації та завдань, що вирішуються структурними підрозділами правоохоронних органів на прикладі МВС України, дозволив зробити висновок про створення КСУ з трьома рівнями автоматизованого управління, що найраціональніше забезпечують збирання, накопичення, обробку, аналіз і використання інформації в діяльності підрозділів правоохоронних органів.

Так, основними рівнями управління в КСУ прийняті:

I рівень – центральний апарат міністерства.

На першому рівні управління забезпечується загальна централізація управління органами внутрішніх справ і вирішуються завдання планування, оцінювання, обліку, аналізу та прогнозування оперативної обстановки, стану боротьби зі злочинністю та правопорушеннями в регіонах і державі загалом, оцінюється ефективність діяльності управлінь внутрішніх справ областей, управлінь і відділів транспортної міліції, виробляються та приймаються рішення.

II рівень – управління внутрішніх справ в областях.

На другому рівні управління вирішуються завдання з обробки інформації, одержаної в ході оперативно-розшукової та профілактичної діяльності, а також розробляються рекомендації щодо боротьби зі злочинністю та проведенням конкретних оперативних заходів.

III рівень – міські та районні органи управління.

На третьому рівні управління органами внутрішніх справ безпосередньо здійснюються функції боротьби зі злочинністю, охороняється громадський порядок тощо У цих підрозділах формується первинна інформація та відбувається її введення до КСУ.

Відповідно до такого аспекту проводиться декомпозиція КСУ на елементи, що становлять фази (етапооперації).

У процесі управлінської діяльності дотримується певна логіка й послідовність дій, що передують реалізації управлінського рішення. Нами умовно виділено чотири основних, до деякої міри, самостійних етапи (фази), які утворюють повний цикл у процесі управління:

I фаза – умовна назва “Облік”.

II фаза – умовна назва “Аналіз”.

III фаза – умовна назва “Прогноз”.

IV фаза – умовна назва “План”.

Розділення процесу управління на окремі фази зумовлюється самою логікою управлінської діяльності і може бути застосовано до багатьох систем управління.

Завдання, що вирішуються в КСУ, розділяються на 4 класи згідно з прийнятими фазами процесу управління. Зміст завдання, його призначення, використання інформації, отриманої в процесі вирішення, визначає приналежність цього завдання до того або іншого класу, тобто до тієї або іншої фази процесу управління.

До 1-го класу завдань (відповідає фазі “Облік”) належать в основному завдання інформаційного та обліково-статистичного характеру.

До 2-го класу (відповідає фазі “Аналіз”) – аналітичні завдання.

До 3-го класу (відповідає фазі “Прогноз”) – завдання з прогнозування.

До 4-го класу (відповідає фазі “План”) – завдання з планування.

Підсистема централізованого управління. При описі комп’ютеризованої підсистеми централізованого оперативного управління в органах внутрішніх справ подаються основні положення її побудови на основі синтезу типових вирішуючих елементів. Ілюструється застосування розробленої методики для побудови однієї з підсистем, що створюється в інтересах керівництва МВС, штабу, секретаріату та інших служб.

Використання запропонованої методології дозволяє розробляти та комп’ютеризувати рішення низки завдань. До їх числа належать:

- безперервне стеження за оперативною обстановкою;
- облік і аналіз стану боротьби зі злочинністю;
- безперервне планування управлінської діяльності та контроль виконання;

- розрахунок потреби сил і засобів, їх раціональна розстановка;
- обробка даних, що містяться в нормативних актах, інформаціях про передовий досвід, листах, заявах, скаргах громадян тощо.

Комплекс завдань, що забезпечують безперервне стеження за оперативною обстановкою, включає:

- аналіз інформації про події, осіб та об'єкти підготовки проектів оперативних рішень;
- забезпечення боєготовності органів внутрішніх справ до дій у складній оперативній обстановці;
- вироблення невідкладних дій за надзвичайних подій, вчиненні особливо небезпечних злочинів і координації діяльності галузевих служб за подіями та злочинах;
- управління силами й засобами для затримання особливо небезпечних озброєних злочинців, ліквідації антигромадських проявів, заворушень та інших надзвичайних подій;
- контроль за виконанням розпоряджень керівництва тощо.

Аналітичні завдання вирішуються в процесі збирання, накопичення, зберігання та обробки інформації в системі.

Комплекс обліково-статистичних завдань вирішується для забезпечення керівництва всіх рівнів управління, галузевих служб, які за родом своєї діяльності потребують інформації про результати боротьби зі злочинністю в областях містах, районах.

Отримані дані відображають процеси в часі, за напрямками діяльності, зокрема: про результати оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі зі злочинністю за всіма службами; про результати спостереження за особами, звільненими з установ виконання покарань і умовно засудженими; про результати боротьби з наркоманією і хуліганством тощо.

Комплекс програм з безперервного планування управлінської діяльності та контролю виконання призначений для своєчасного забезпечення керівництва міністерства, його структурних підрозділів і працівників інформацією про планові заходи та їх виконання, що сприяє підвищенню виконавчої дисципліни, персональній відповідальності керівників за виконання керівних документів в зазначені терміни, звільнення співробітників від рутинної роботи.

Комплекс завдань щодо розстановки сил і засобів призначається для раціонального розподілу чисельності особового складу між підрозділами органів внутрішніх справ; розробки пропозицій маневрування силами й засобами залежно від зміни оперативної обстановки та службового навантаження на особовий склад; видачі статистичних даних за чисельністю особового складу; складання графіків чергувань, відпусток, вихідних днів особового складу стрійового підрозділу, розробки маршрутів піших патрулів і виділення патрульних ділянок для автопатрулів та інших цілей.

Комплекс програм, що реалізують обробку та видачу даних про листи, заяви, скарги й пропозиції забезпечує: підготовку інформації в державні органи; аналіз листів; планування діяльності; контроль і визначення ефективності проведення заходів.

Комплекс програм з обробки даних, що містяться в нормативних документах, що регламентують діяльність правоохоронних органів (закони, укази, постанови, розпорядження, вказівки, інструкції) забезпечує виконавців і розробників нових нормативних актів інформацією потрібною при виконанні ними службових функцій.

Розроблення і впровадження комп'ютеризованої підсистеми централізованого оперативного управління на основі запропонованої моделі оперативного управління дозволяє скоротити трудовитрати, оптимізувати вироблення управлінських рішень, зменшити вплив суб'єктивних чинників.

Підсистема оперативного управління. Функціональна структура підсистеми відповідає функціональній структурі чинних служб і включає комплекси завдань що вирішується на користь служб, наприклад, охорона громадського порядку, підрозділів карного розшуку, служб по боротьбі з економічною злочинністю, транспортної міліції, слідства тощо.

У підсистемах оперативного управління застосовуються також інформаційні фонди та алгоритми перетворення даних, які використовуються для завдань підсистеми централізованого оперативного управління тощо. Це продиктовано спільністю цілей органів внутрішніх справ, що реалізуються підрозділами. Тобто поділ на підсистеми і підрозділи диктується інтенсивністю інформаційних потоків

Система відомостей про різні об'єкти, що підлягають обліку, накопиченню, є важливим ресурсом у забезпеченні запобігання, виявлення та розкриття злочинів. За характером об'єктів, що враховуються виділяються 3 групи даних про осіб, події, предмети та об'єкти. Відповідно до цього класифікуються інформаційні фонди, завдання, розроблена структура баз даних.

Для ведення баз даних і обслуговування завдань вказаної групи використовуються автоматизовані інформаційно-пошукові системи (далі – ППС) колективного користування, орієнтовані на вирішення широкого кола пошукових завдань органів внутрішніх справ.

У побудові вказаних ППС розроблено і впроваджено низку нових підходів щодо розшуку злочинців, проведення індивідуальної і загальної профілактики, впливу на правопорушників з метою запобігання вчинкам, що призводять до скоєння злочинів, стеження за відхиленнями в поведінці певних категорій раніше засуджених.

Значний ефект дає ліквідація розрізнених традиційних картотечних обліків, впровадження уніфікованих носіїв інформації, що дозволяють впровадити принцип разової фіксації даних і побудови єдиних баз даних, вирішувати нові завдання.

Підсистема планування, обліку аналізу і ревізії службової та господарської діяльності. Комплекси взаємозв'язаних завдань оперативного управління службовою та господарською діяльністю та зворотні їм завдання з контролю, ревізії господарської діяльності щодо виявлення розкрадань, приписок, надлишків і недостач матеріальних цінностей, недоліків планування, обліку та інших фактів безгосподарності.

Вирішення комплексу завдань, і в тому числі ретроспективного аналізу стану матеріальних та фінансових потоків, використання наявних потужностей і трудових ресурсів, виявлення надлишків і недостач матеріальних цінностей, помилок в плануванні та обліку.

Список використаних джерел

1. Правова інформатика: Підручник. – 2-е вид. доп. та перероб. / За ред. В. Дурдинця, Є. Моїсеєва та М. Швеця. – К.: НДЦПІ АПРН України, 2007.

2. Системна інформатизація правоохоронної діяльності: Монографія. У 2-х кн. / За ред. члена-кореспондента АПрН України М. Швеця та к. ю. н. Б. Романюка. – К.: НДЦПІ АПрН України, 2006. – Кн. 1.

3. Системна інформатизація правоохоронної діяльності: європейські нормативно-правові акти та підходи до упорядкування суспільних інформаційних відносин у зв'язку з автоматизованою обробкою даних у правоохоронній діяльності: Посібник. У 2-х кн. / За ред. члена-кореспондента АПрН України М. Швеця та к.ю.н. Б. Романюка. – К.: НДЦПІ АПрН України, 2006. – Кн. 2.

4. Системна інформатизація законотворчої та правоохоронної діяльності: Монографія / Кер. авт. кол. Швець М.Я.; за ред. Дурдинця В.В. та ін. – К.: Навч. книга, 2005.

Стаття надійшла до друку 13.03.2007 р.

УДК 351.741+352.075.0

Володимир Грохольський –
начальник кафедри теорії та практи-
тики управління органами внутріш-
ніх справ Академії управління МВС,
доктор юридичних наук, доцент

ДО ПИТАННЯ НАУКОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Анотація. Розглянуто окремі питання наукової організації праці керівників органів внутрішніх справ.

Annotation. The separate questions of scientific organization of labour of leaders of organs of internal affairs are considered.

Продуктивність праці можна підвищити шляхом її наукової організації, що означає використання науково обґрунтованих рекомендацій з удосконалення організації праці з метою її полегшення і підвищення продуктивності. Наукова організація праці (НОП) керівників органів внутрішніх справ – це процес раціональної організації праці, направлений на максимальне підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ при мінімальних затратах праці та при точному дотриманні матеріального й процесуального законодавства, який здійснюється з урахуванням рекомендацій науки та узагальнення передового практичного досвіду.

Вивчення юридичної літератури, узагальнення різних думок науковців і досвіду роботи органів внутрішніх справ дає нам підстави говорити, що наукова організація праці в органах внутрішніх справ передбачає:

- розроблення найбільш раціональних форм розподілу праці між окремими працівниками, структурними підрозділами і, в той же час, її об'єднання заради досягнення цілей і завдань, що стоять перед органами внутрішніх справ;
- удосконалення управлінської структури, уточнення і визначення компетенції конкретного підрозділу, посадової особи, визначення необхідної інформації на кожному рівні управління, її обсягу, способів отримання і опрацювання;

- удосконалення форм документів, процесу документообігу, стандартизації та уніфікації документів;
- використання досягнень сучасної науки й техніки, передового, позитивного досвіду, механізацію і автоматизацію управлінської праці, застосування оргтехніки;
- вивчення і впровадження найбільш раціональних форм стимулювання праці, справедливе винагородження за працю, підвищення по службі за результатами праці з урахуванням здібностей і кваліфікації працівника;
- удосконалення нормування праці різних категорій працівників, вивчення витрат робочого часу працівниками на виконання робочих операцій, стадій процесу роботи, розроблення й установлення показників, які дозволяють об'єктивно визначити обсяг роботи, а також необхідну чисельність різних категорій працівників;
- гуманізацію праці, організацію робочих місць, створення комфортних та безпечних умов праці, розроблення заходів соціального розвитку колективів, включаючи створення сприятливих умов для праці та відпочинку;
- розвиток у працівників сумлінного ставлення до праці, створення сприятливих, творчих відносин між працівниками, створення психологічного клімату, який відповідав би загальноприйнятим моральним і етичним принципам взаємин між людьми, укріплення службової дисципліни, дотримання законності та вироблення гарантій їх забезпечення;
- удосконалення взаємодії з оточуючим середовищем тощо.

Важливою умовою ефективності управління у сфері діяльності органів внутрішніх справ є комплексне вдосконалення керівником організації праці всіх працівників органу: планування, технології роботи, проведення нарад і прийомів, роботи з інформацією, використання оргтехніки, організація відпочинку тощо. Успішно впроваджувати в їхню працю рекомендації НОП він може в три етапи. Перший складають заходи щодо впровадження новел не в працю окремих працівників, а в упорядкування режиму роботи всього органу. Без цього інші заходи можуть виявитися малоефективними. Другий етап охоплює організацію праці керівників і, насамперед, розмежування обов'язків

начальника і його заступників, раціоналізацію їхньої праці. Третій включає раціоналізацію праці всіх інших працівників органу. Усі ці стадії містять багато різних заходів, але в рамках наукової статі автор приділяє увагу другому, найбільш важливому, на наш погляд, етапу впровадження досягнень НОП та передової практики.

Розглядаючи питання щодо праці начальника органу внутрішніх справ, слід зазначити, що його характеризують: специфіка здійснюваних функцій; різноманітність діяльності особового складу; складність управління за умов взаємодії з іншими органами, підрозділами внутрішніх справ, іншими правоохоронними та контролюючими органами, що виконують споріднені завдання, проте інакшими засобами; форма реалізації відповідальності підлеглих; відносна автономність праці об'єкта управління; висока плинність працівників, яка останнім часом в окремих службах складає 40 відсотків [1, С. 105].

Просте продовження робочого часу начальника не завжди приводить до підвищення продуктивності праці, тим більше, коли він не упорядкований. Анкетування різного рівня начальників органів внутрішніх справ показує, що 33 відсотки розпорядок дня для себе визначили чітко; 66 відсотків – нечітко та 1 відсоток – не визначили зовсім. Такі визнання керівників свідчать про те, що резерв для упорядкування роботи в них є.

Вивчення різного роду документів і практики управління органами внутрішніх справ показує, що особливо погано урегульовано розмежування обов'язків начальника та його заступників, що породжує непогодженість в управлінських заходах, і нераціональну витрату робочого часу. Основний принцип визначення обов'язків керівника, писав В.І. Ленін, зводиться до того, що “певна особа цілком відповідає за ведення певної роботи” [2, С. 23]. Критерієм визначення повноважень повинні бути інтереси справи, а не престиж. Одна з причин поганого делегування обов'язків – завищення начальником своїх можливостей, його віра в те, що він більш компетентний у порівнянні зі своїми заступниками та іншими працівниками. Уміння делегувати повноваження повинне оцінюватися як одна з ознак здатності управляти взагалі: делегування – це ні що інше, як уміння з максимальною результативністю використовувати потенціал підлеглих [3, С. 29]. Сам він, яким би здатним не був, усе зробити не встигне. Делегуван-

ня повноважень буде обґрунтованим у таких випадках: за надмірного перевантаження керівника та відсутності можливості самому вчасно виконати роботу; за наявності в підпорядкуванні досвідченого, кваліфікованого працівника; за необхідності вивільнення керівникові часу для вирішення тих завдань, які крім нього вирішувати ніхто не може [4, С. 58].

Таким чином, проблема делегування управлінських повноважень підлеглим виникає через перевантаженість керівників та зростаючу необхідність вирішення ними тільки найбільш важливих завдань. При цьому начальник і заступники повинні управляти визначеними структурними підрозділами, але обсяг роботи з безпосереднього управління ними у заступників повинен бути більше, ніж у начальника, оскільки останній за будь-якого розподілу обов'язків зосереджує на собі питання добору і розстановки кадрів, планування роботи органу, координації його діяльності з іншими службами, підрозділами, правоохоронними та контролюючими органами, організації перевірок підрозділів, підготовки пропозицій керівництву УМВС, МВС про заходи щодо вдосконалення роботи і проектів рішень по боротьбі зі злочинністю, контролю за їх виконанням та ін. Заступники займаються організацією роботи всередині органу, навчанням працівників, виконанням окремих рішень тощо. Основне їх завдання - звільнення начальника від дрібних робіт, створення для нього умов роботи над основними проблемами управління органом внутрішніх справ.

Проаналізувавши роботу керівників окремих органів внутрішніх справ з'ясувалося, що близько 20 відсотків виконуваних ними робіт можна без збитку для справи передати іншим працівникам. А якщо врахувати, що якийсь час можна заощадити ще за рахунок упорядкування прийому працівників і громадян, розмов по телефону, проведення нарад тощо, то витрачений час нераціонально зростає. Економії часу може сприяти чітке розмежування функціональних обов'язків, застосування сучасної оргтехніки, рекомендацій науковців, використання передового досвіду роботи й інші фактори. Приблизно такі ж висновки зробив і А.Ф. Майдиків, який досліджував витрати часу керівниками районних відділів внутрішніх справ [5, С. 54].

Неефективна витрата робочого часу припадає здебільшого на малоефективні оперативні наради, телефонні розмови, складання дові-

док тощо. Витрачається він з причин суб'єктивного характеру (острах помилитися, нерішучість, незручність), а також через невдалий розпорядок дня, відволікання на другорядні питання. На думку польських вчених, відволікання уваги на телефонні розмови на 3 хв. вимагає для зосередження до перерваної роботи до 30 хв. [6, С. 29]. Якщо взяти до уваги, що у начальника органу внутрішніх справ майже не буває 30 хв. щоб ніхто не зателефонував, то можна зробити висновок, що ця категорія відповідальних керівників працює не зосереджено, що й приводить часто, як один із факторів, до прийняття поверхових і невиважених рішень.

Проводячи дослідження, ми визначили, що в середньому 15-20 відсотків робочого часу начальники органів внутрішніх справ витрачають неефективно, з яких від 2 до 8 відсотків втрачають його взагалі. При цьому ми використовували такий прогресивний спосіб, як оцінка важливості тих чи інших робіт з урахуванням витрат часу на них.

Роботи розділили на 4 види:

- 1) необхідні, тривалість яких скоротити не можна;
- 2) необхідні, але їхню тривалість можна скоротити;
- 3) роботи, які можна доручити іншим працівникам;
- 4) інколи зайві роботи, які можна виключити.

Такі аналізи показують, за яких видів діяльності слід домагатися скорочення витрат часу, якої реорганізації й удосконалення вони вимагають. Якщо в органі внутрішніх справ склалася, наприклад, негативна тенденція, що була шляхом аналізу виявлена, то через певний проміжок часу такий же аналіз необхідно провести ще раз. Це дозволить виявити зміни в організації роботи, вжити необхідні заходи. Однак, необхідно враховувати, що навіть у щільній роботі близько 9 відсотків робочого часу припадає на замасковані перерви в роботі за винятком часу на відпочинок, 4 відсотки витрачається на необхідні особисті потреби [7, С. 23].

Для упорядкування своєї праці, внесення до неї елементів наукової організації, керівнику, на наш погляд, слід виробити в собі такі навички: записувати все, що стосується роботи, що б не забути про вчасне виконання її; перспективні думки (ідеї) фіксувати; вивчати спеціальну літературу; ділити поставлені завдання за ступенем важ-

ливості та відповідно до цього визначати послідовність їх виконання; вирішувати питання вдумливо, оцінюючи їх усебічно; не переходити до виконання наступного завдання, якщо не виконано попереднє (у невідкладних випадках можна виконувати їх паралельно). Правильно відмічено, що обов'язки виконуються краще, якщо дії знаходяться в порядку лінійної послідовності: це забезпечує виконання кожної з них зосереджено, без відволікання на інші роботи [8, С. 145].

Наукова організація праці керівників органів внутрішніх справ досягається за допомогою впровадження наукових методик у планування і організацію робочого часу, а також раціоналізацією трудових операцій і створенням кращих умов праці.

Тому основними правилами їхньої діяльності необхідно вважати:

- 1) планування праці;
- 2) розрахунок сил і часу перед початком складної роботи; підготовка всього необхідного для її виконання, вивільнення себе від дрібних (другорядних) справ для зосередження на основній діяльності; виділення для важкої, зосередженої, творчої праці, робочого часу в першій половині робочого дня, бажано з ранку;
- 3) виключення випадків необґрунтованого переключення на іншу роботу, якщо не закінчена попередня;
- 4) постійний контроль за своєю діяльністю, своєчасне внесення в неї потрібних корективів. “Самоаналіз і самоконтроль, – як справедливо відзначає А.І. Омаров, – допоможуть керівнику точно дотримуватися встановленого ним же розпорядку дня й удосконалювати його, навчити краще розуміти ціну деяких відхилень від рекомендованих норм поведінки” [3, с. 114];
- 5) прогнозування як кінцевої, так і проміжних цілей виконаних робіт;
- 6) вироблення позитивних звичок щодо організації праці, точного визначення переліку документів, які повинні розглядатися начальником та іншими працівниками тощо.

Напевно, немає необхідності викладати фізіологічні правила включення працівника в роботу, чергування трудових операцій, дотримання періодичності праці й відпочинку тощо. Такі розробки по НОП є. Ми робимо акцент на розгляді деяких правил організації

робочого дня, періоду входження працівників до тієї чи іншої справи (діяльності), оскільки скорочення цього періоду можна вважати ефективним засобом підвищення їхньої працездатності.

До заходів, що забезпечують скорочення цього періоду, ми відносимо:

- 1) встановлення оптимального початку та закінчення робочого дня;
- 2) уведення невеликої фізичної розминки перед початком роботи;
- 3) використання 5-8 хв. перерв після 50-60 хв. праці;
- 4) прослуховування під час трудових операцій, не пов'язаних з участю у них інших осіб, спокійної, тихої, спеціально підібраної музики;
- 5) створення резерву часу, що виключає перевантаження в праці, дозволяє виконувати незаплановану роботу, яка раптово з'явилася.

Праця співробітника в цьому випадку може бути продуктивною і такою, що приносить задоволення, коли він після трудового дня ще повний енергії, має бажання та фізичні можливості зайнятися іншою справою. Однак керівники і працівники органів внутрішніх справ часто бувають перевтомлені, а це впливає не тільки на якість їхньої праці, але й на моральний стан.

Важливим елементом НОП начальника, як відзначалося, є планування роботи. Від рівня і наукової обґрунтованості особистого плану залежить у кінцевому рахунку результат усього комплексу управлінських рішень і дій. А.К. Гастев підкреслював, що “навчитися планувати час... це дійсна трудова і культурна перемога, яку можна одержати, не застосовуючи складних інструментів: книг, лекцій, театру” [9, С. 32]. Разом із тим, близько 45 відсотків начальників індивідуальних планів роботи не складають, завантажуючи день безсистемним вирішенням дрібних питань. Незважаючи на різнохарактерність трудових операцій, які керівник виконує протягом дня, їх можна об'єднати в три групи:

- 1) поточна робота, що повторюється як правило щодня (розгляд пошти, матеріалів про злочини, оперативних та інших матеріалів);

- 2) робота, що виконується періодично (участь у засіданнях, які проводяться вищим керівником, проведення нарад, вивчення окремих матеріалів (справ) та ін.);
- 3) непередбачена робота.

Проаналізувавши ці трудові операції слід відзначити, що близько 90 відсотків усієї роботи можна передбачати, що суттєво полегшує планування. Практика показує, що начальникові найкраще розподіляти свій час на тиждень вперед, передбачивши спочатку регулярно повторювані, заздалегідь визначені заходи (розгляд пошти, матеріалів про злочини, оперативних та інших матеріалів, участь у засіданнях, які проводяться вищим керівником, проведення нарад, вивчення окремих матеріалів та ін.), а потім заходи щодо виконання іншої точної роботи, чергуючи складні й прості операції.

Значне місце в НОП керівників займає процес проведення службових нарад. Наша думка з цього приводу однозначна: необхідно скорочувати кількість нарад; залучати на них мінімум посадових осіб, скорочувати час їх проведення. Для цього потрібно: розробити графік проведення “регулярних” нарад, чітко формулювати їх мету та завдання; готувати основні виступи; чітко регламентувати та дотримуватись порядку (регламенту) проведення нарад, розраховувати час на доповіді й виступи з обговорення питання, обмежувати роботу нарад в середньому до 50 хв.; викликати на них тільки тих осіб, які причетні до питань, що розглядаються; призначати наради на кінець робочого дня, коли основну роботу його учасники в цей день виконали; до початку наради готувати проекти рішень.

На жаль, на сьогодні кількість нарад велика. Як показало анкетування керівників органів внутрішніх справ, вони на наради витрачають до 20 відсотків свого часу. 85 відсотків вважають, що кількість нарад, проведених за їх участю, можна скоротити приблизно на третину. На їхню думку, основними недоліками проведення нарад є:

- 1) витрати часу на зайві розмови – 87 відсотків;
- 2) зайва кількість запрошених – 80 відсотків;
- 3) нечіткий порядок денний, включення дрібних питань – 46 відсотків;
- 4) неправильна послідовність розгляду питань – 24 відсотка;

- 5) недостатнє число запрошених осіб – 12 відсотків. Ці дані свідчать про резерв удосконалення порядку проведення нарад в органах внутрішніх справ.

До раціоналізації проведення нарад слід віднести й оцінку керівником їхньої результативності та чіткості проведення після закінчення наради [10, С. 471]. Такий аналіз дозволить урахувати в майбутньому позитивні та негативні моменти нарад і домогтися їх більш ефективного проведення.

Особливе значення для прискорення темпів роботи щодо впровадження НОП у практику має використання матеріальних і моральних стимулів, особистої зацікавленості працівників у впровадженні новітніх заходів. Тому, починати роботу з впровадження НОП у діяльність органів внутрішніх справ необхідно, на наш погляд, з вивчення й аналізу існуючого фінансування, матеріально-технічного забезпечення та організації праці.

Актуальним питанням для органів внутрішніх справ є спрощення та скорочення діловодства операцій, що забирає у працівників багато часу. Ця проблема не нова, але до сьогодні не вирішена. Для вирішення цієї проблеми, на наш погляд, необхідно:

- 1) зменшити кількість управлінських ланок, що, безсумнівно, призведе до скорочення кількості вказівок і доручень з боку центрального апарату на місця;
- 2) наказом МВС України чітко визначити, яку звітність (інформацію) необхідно надавати до МВС України та в які терміни (періоди). Адже не є нормальною ситуація, коли під час проведення тієї чи іншої регіональної чи загальнодержавної операції звітність надається щоденно до МВС України, при цьому тільки перелік одних позицій, що необхідно відобразити, доходить до 2-3 сторінок;
- 3) документів, які не використовуються чи мало використовуються не повинно бути [11].

Підсумовуючи сказане вище можна зазначити, що наукова організація праці передбачає комплексне і одночасне, за всіма напрямками, впровадження рекомендацій НОП, оскільки всі ці напрями перебувають у взаємозв'язку та взаємовідносинах.

Розроблення та впровадження наукової організації управління й праці в органах внутрішніх справ повинні безпосередньо очолювати керівники МВС, ГУМВС, УМВС, ЛУ УМВСТ та керівники міськрайлінорганів внутрішніх справ.

Список використаних джерел

1. *Литвиненко В.І., Сервецький І.В.* Правові та організаційно-тактичні основи боротьби з організованою злочинністю в Україні: Монографія / Під заг. ред. член-кор. Акад. пед. наук України Я.Ю. Кондратьєва. – К.: РВВ МВС України, 2003.
2. *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. – Т. 52.
3. *Омаров А.М.* Руководитель. – М.: Политиздат, 1987.
4. *Панкин Л.И.* Психология организационных отношений в деятельности органов внутренних дел. – М., 1984.
5. *Майдыков А.Ф.* Рабочее время начальника // “Советская милиция”, 1985. – № 6.
6. *Ковалевски С.* Руководитель и подчиненный. – М.: Прогресс, 1973.
7. *Кандор И.С.* Физиологические основы научной организации труда // Психо-физиологические и эстетические основы НОТ. – М., 1971.
8. *Котарбинский Т.* Трактат о хорошей работе (перевод с польского). – М., 1975.
9. *Гастев А.К.* Как надо работать. – М., 1972.
10. Курс для высшего управленческого персонала (перевод с англ.). – М.: Экономика, 1970
11. *Грохольський В.Л.* Наукова організація праці в спеціальних підрозділах по боротьбі з організованою злочинністю // Зб. наук. ст. – Донецьк: ДІВС при ДДУ, 2004. – № 1.

Стаття надійшла до друку 13.03.2007 р.

УДК 35.07

Олександр Лупало –

начальник кафедри проблем управління КНУВС, кандидат юридичних наук;

Олександр Антонов –

старший науковий співробітник лабораторії проблем управління Академії управління МВС

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ТА УЗАГАЛЬНЕННЯ СУЧАСНОГО ДОСВІДУ

Анотація. Проводиться історико-правовий аналіз основних етапів формування підходів до оцінювання ефективності діяльності органів державного управління, розглядаються сучасні методи оцінювання діяльності органів державної влади зарубіжних країн і, окремо, правоохоронних органів.

Annotation. The historical legal analysis of the basic stages of forming of approaches is conducted to the evaluation of efficiency of activity of organs of state administration, the modern methods of evaluation of activity of organs of state power of foreign countries and, separately, law enforcement authorities are examined.

Адміністративна реформа в Україні ще раз доказала, що у сфері державного управління ключовим чинником для визначення та оцінювання діяльності вважається ефективність. Але проблема охоплювала питання не лише визначення основних критеріїв та показників оцінювання діяльності державних органів, але й у необхідності розробки ефективної методики такої оцінки. Не випадково, що проведення в 60-90 роки ХХ століття країни різної політичної орієнтації почали реформування систем державного управління саме шляхом визначення ефективності. На сучасному етапі розвитку українського суспільства оцінювання результатів діяльності органів внутрішніх справ також здійснюється через ефективність. Однак складність цієї проблеми зумовлена, по-перше, відсутністю у державному секторі єдиного показника результатів, яким у приватному секторі зазвичай

є прибуток і, по-друге, українське суспільство отримало сформовану систему органів внутрішніх справ, а реформування такого великого багатофункціонального державного органу як Міністерство внутрішніх справ є складним, багатоетапним, різноплановим, вимагає багато зусиль та часу. Не менш очевидною є обставина, що цей процес передбачає конкретизацію цілей та завдань органів внутрішніх справ, їх функцій, вдосконалення діючої або створення нових організаційних ланок у структурній побудові системи МВС України.

Крім цього, саме поняття ефективності, завдяки властивій йому багатоаспектності, потребує єдиного тлумачення з чітким колом принципів щодо визначення критеріїв та показників, що дозволяють об'єктивно оцінювати діяльність органів внутрішніх справ [1]. Безумовно, оцінювання ефективності залежатиме від цілей для яких здійснюється аналіз, а також методів її проведення.

Історично, в процесі зміни однієї домінуючої наукової парадигми іншою, поняття ефективності набувало все більш об'ємного та досконалого тлумачення. Процес розширення і ускладнення значень цього поняття були особливо помітні в ході змін формування методологічних підходів до дослідження теорії організації і теорії державного управління. Так, прихильники “класичної школи” нерідко трактували “ефективність” як досягнення формальної мети, наперед встановленими методами в конкретні терміни [2]. Проте такий механістичний підхід до концептуалізації поняття ефективності припускав, що цілі організації чітко встановлені й надають можливість вимірювати ступінь досягнення цієї мети. Однак такий підхід був доречним лише для аналізу ефективності простих організацій, персонал яких підпорядкований чітким правилам, і передбачав виконання простих одноманітних виробничих операцій. Тобто він дозволяв визначати ефективність в організаціях з жорсткою ієрархічною структурою і такими вимогами як необхідністю бути лояльним, виконувати визначений обсяг роботи у встановлені терміни та чітко визначеним вказаним згори способом [2, С. 294]. Це чудово розуміли науковці того періоду, які прагнули уникнути у своїх дослідженнях розгляд етичних, політичних або психологічних чинників, роблячи акцент на ефективності діяльності апарату державного управління, що став вирішальним в оцінюванні діяльності. Ефективність відповідно до їх трактувань

носила об'єктивний, позаособистісний характер та ґрунтувалася на трьох методологічних засадах: відділенні адміністрування від політики, визнанні того, що “у кожному елементі будь-якої роботи завжди існує один метод і один спосіб виконання, що дозволяє досягти визначеної мети швидше і з меншими витратами, ніж всі інші” [3, С. 7, 25], і, нарешті, визнання бюрократичної організації як найбільш ефективної для впровадження наукових принципів управління.

Згодом, ефективність набуває нового значення. Так, американський дослідник Д. Уалдо прямо вказав на зростання загального інтересу до феномена ефективності в процесі формування умов діяльності організацій ХХ ст.: “Демократія повинна бути спроможною, здатною (able). Державна машина не повинна втрачати час, гроші та енергію. Марнотратне використання наших ресурсів слід виправляти. Якщо наші найкращі наміри терплять крах через неефективність, отже, неефективність і є головним пороком” [4, С. 287]. З цього ж приводу Г. Саймон зазначив, що ефективність, по суті, є “modus operandi організації” і часто використовується як віртуальний синонім поняття раціональності [5], а завдання адміністративної теорії полягає в тому, щоб визначити “яким чином організація повинна бути сконструйована, щоб виконувати роботу ефективно” [6, С.64]. Однак такий підхід визначав головними інструментами для вдосконалення діяльності організацій адміністративне розпорядження, наказ за допомогою яких, вважалося, можна раціонально організувати діяльність персоналу, наприклад, розробити та впровадити “ефективну” структуру. Директивний спосіб управління, на думку прихильників технократичного, або механістичного, підходу, дозволяв найкращим чином здійснювати “кількісну раціоналізацію”, полегшуючи тим самим процес оцінювання ефективності, який здійснювався за допомогою простих показників у системі виробництва чи управління.

Таким чином, при механістичному підході до теорії та практики організації ефективної роботи персоналу фактично не враховувалися психологічний, соціальний і політичний аспекти ефективності. Вся увага дослідників цієї проблеми була зосереджена на технічному підході визначення управлінського процесу лише у межах організації, натомість роль чинників зовнішнього середовища не враховувалася. Проте, суперечності ідеальних бюрократичних моделей і

реальної управлінської практики поступово стали очевидними [2, С. 294-295].

На підґрунті таких суперечностей було сформовано нову наукову концепцію, що отримала назву “Школи людських відносин”. Вона відкинула механістичне розуміння ефективності, визначене через формальне досягнення мети, як дуже спрощене й таке, що не відповідало результатам практичної діяльності. Ефективність стала трактуватися як складне, комплексне явище, визначене через складну систему критеріїв: ступінь задоволення персоналу організацією своєї роботи та результатами, рівень плинності кадрів, мотивацію персоналу тощо. У цьому випадку до умов ефективності окрім лояльності, підпорядкування та чіткого знання процедури виконання операцій відносяться також і усвідомлене задоволення роботою та умовами праці, міжособистісні відносини, що складаються в колективі. Іншими словами, у дослідження феномена ефективності були включені соціально-психологічні чинники, формальні та неформальні зв’язки, встановлені в організації. Проте надмірне акцентування лише на психологічних чинниках та зневага формальними аспектами діяльності організацій знову було визнано неадекватним щодо об’єктивного аналізу діяльності складноорганізованих соціальних систем. Тому М. Крозьє виступив за конструктивний синтез цих двох наукових підходів, тобто неправомірності дотримання лише однієї зі сторін діяльності організацій: формальної або неформальної [2, С. 295].

Представники кібернетичного, а пізніше і соціосинергетичного підходів до аналізу ефективності зробили це поняття якнайскладнішим. Початковим пунктом їх методології стало встановлення великої кількості взаємозв’язків між елементами організації, а також їх активна взаємодія з численними факторами зовнішнього середовища, якістю здійснення зворотного зв’язку. Таким чином, було значно ускладнено систему державного управління, зокрема відмовлено від таких підходів як закритість та лінійність організацій, що властиво механістичним моделям.

Упродовж 1991-1995-их рр. було сформовано нормативну базу управління та функціонування системи МВС України та міліції як її складової. За умов становлення незалежної української держави важливою складовою ефективного законодавчого забезпечення діяльнос-

ті органів внутрішніх справ стала постійна взаємодія та координація взаємозв'язків МВС і Верховної Ради України. Це стало принципово новим напрямом діяльності міліції незалежної України та дозволило оперативно реагувати законодавчими рішеннями на ситуацію в державі й суспільстві.

На сучасному етапі розвитку органів внутрішніх справ науковці дійшли висновку, що потрібно розробляти нові підходи у дослідженні теорії управління цієї системи, так як деякі принципові проблеми оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ досі не розв'язані. По-перше, це проблема вимірювання ефективності діяльності за допомогою показників, які б давали можливість об'єктивно оцінювати оперативну обстановку та вплив на неї органів внутрішніх справ. При цьому досить велика кількість вже визначених та закріплених у нормативно-правових актах показників можливо вимірювати лише за допомогою різних одиниць вимірювання, що унеможливує їх порівняння. По-друге, в деякій мірі залишається суб'єктивізм в оцінці діяльності органів внутрішніх справ з боку МВС України, тобто проведення консервативної політики у сфері боротьби зі злочинністю, зокрема, перевага надається горезвісним “валовим” показникам. По-третє, залишається проблема недостатнього технічного, матеріального та фінансового забезпечення наукових розробок з цього напрямку, що не дозволяє проводити експерименти та впроваджувати в практичну діяльність нові методи оцінювання діяльності ОВС.

Підсумовуючи зазначимо, що оцінювання ефективності державного управління є самостійною проблемою для теорії адміністративно-державного управління, розвиток якої включав три системні етапи на підґрунті “класичної школи”, кібернетичних та синергетичних підходів. На сьогодні світова практика пропонує синтетичну методіку оцінки ефективності діяльності державних служб, що отримала назву “функціональний огляд” (functional review). Під егідою Всесвітнього банку ця методіка пройшла апробацію в десятках країн – від Канади і США до Нової Гвінеї й Танзанії [7]. Західні науковці умовно розподіляють функціональні огляди, залежно від їх призначення, на три основні типи: організаційні (інституційні), економіко-стратегічні та змішані. В оглядах першого типу аналізу піддається структура й порядок взаємодії державних управлінських установ з метою скоро-

чення витрат на утримання міністерств чи відомств або їх окремих підрозділів та вироблення рекомендацій щодо підвищення ефективності їх діяльності. За такого підходу аналітики опираються на припущення відповідно до якого реформовані адміністративні підрозділи будуть впроваджувати нові принципи роботи й реалізуватимуть програми більш ефективнішими методами.

Під час проведення аналізу другого типу увага приділяється передусім оцінюванню значущості урядових економічних програм з метою подальшої відмови від державного забезпечення другорядних програм і визначення лише найважливіших напрямів діяльності. В оглядах цього типу не приділяється уваги детальному аналізу діяльності численного бюрократичного апарату, оскільки головним чином вони призначені для країн з перехідною економікою. Так звані змішані огляди передбачають вдосконалення управлінської діяльності в обох напрямках: як за допомогою перегляду деяких державних програм (відмова від певних видів діяльності, виявлення та усунення дублюючих функцій у різних відомствах тощо), так і за допомогою реструктуризації окремих державних органів (злиття близьких за профілем міністерств і відомств). Однак функціональні огляди не розраховані на великомасштабні зміни в органах державного управління.

Іншу сучасну комплексну методику оцінювання ефективності системи державного управління та якості державних послуг розробили співробітники Інституту державного управління Кемпбел (США) [7]. Починаючи з 1996 р., зазначена методика була використана для оцінювання ефективності державних органів управління всіх штатів, 35 найбільших міст США, і 40 великих округів. Ця методика визначала ефективність через комплексні показники оцінювання діяльності у сферах: управління капіталом (фінансовий менеджмент); управління людськими ресурсами; менеджмент за результатами; управління інформаційними технологіями.

Сукупна оцінка показників ефективності за всіма 4 напрямками дозволяє, на думку авторів методики, проводити порівняльні міжнаціональні дослідження ефективності державного управління.

Досить вдалі методики оцінювання ефективності на регіональному рівні, розроблені урядом провінції Альберта (Канада) і штатом

Вірджинія (США) [7]. Поширеною методикою оцінки ефективності муніципального управління є “порівняння за співвідносними показниками з іншими органами в схожих функціональних областях” [7]. Показовим прикладом такої методики є порівняльний аналіз власної діяльності адміністрації р. Сан-Дієго (США) [8].

До апробованих методик і таких, що вже довели свою дієздатність вимірювання якості та ефективності державних і муніципальних адміністрацій відноситься поширена в державах Західної і Центральної Європи методика “Загальної структури оцінювання” (Common Assessment Framework – CAF). Ця методика була розроблена у результаті тісної кооперації держав – членів Європейського Союзу наприкінці 90-х років ХХ ст. на основі широко розповсюдженої в приватному та державному секторах концепції управління якістю. Основна її мета полягає в розробці системи прийомів і способів оцінювання ефективності та якості в державному секторі з метою уніфікації єдиних вимог до державних органів, зокрема, вона визнана допоміжним “інструментом” для здійснення якісної самооцінки стану ефективності управління організаціями в межах більш загальної стратегії управління якістю, а також для полегшення проведення порівняльних досліджень щодо ефективності в державному секторі між різними підходами, управління якістю в адміністративній діяльності країн ЄС.

Загальна структура оцінки CAF є комплексним інструментом, що оцінює вплив зміни якості та ефективності на персонал організації, її клієнтів (споживачів послуг) і суспільство загалом. До ключових критеріїв відносяться: якість управління людськими ресурсами, потенціал лідерства, а також повнота використання зовнішніх ресурсів і партнерських відносин. Це свідчить про актуалізацію соціально-психологічної складової управління, спроби оцінити насамперед якість і результативність управлінських відносин [9]. При цьому важливого значення набуває періодичність здійснення оцінювання ефективності діяльності. Пропонується циклічність проведення таких досліджень визначати не разовим процесом, а регулярно, роблячи її обов’язковим і постійним елементом системи управління організацією. Дана методика оцінки ефективності та якості є важливим кроком на шляху формування єдиного європейського адміністративного простору, сприяючи конвергенції різних національних адміністративних

систем, на підставі визначених таким чином єдиних стандартів якості та ефективності державного управління.

Важливою умовою запровадження методики САФ та інших європейських методик вимірювання ефективності є вимога щодо запровадження та участі в системі постійного вдосконалення за допомогою такого інструментарію як “бенчмаркінг”. Ця мережа забезпечує вільний доступ її учасників і всіх зацікавлених осіб до інформації щодо новітніх досягнень у Європі, а також надає необхідні послуги для вибору партнера з “бенчмаркінгу”.

Критерії оцінювання діяльності органів внутрішніх справ знаходяться в залежності від критеріїв ефективності законодавства, яке регулює діяльність міліції. Треба мати на увазі, що своєю діяльністю ОВС не відображають усіх факторів, що сприяють виникненню злочинності в конкретному соціально-економічному середовищі. насамперед це стосується проблеми забезпечення повноти реєстрації злочинів. Адже не можна успішно вести боротьбу зі злочинністю, не маючи адекватного уявлення про її реальні масштаби. Для розв’язання цих проблем науковцями визначено критерії оцінювання діяльності слідчих, оперуповноважених карного розшуку та Державна служба боротьби з економічною злочинністю, міліціонерів патрульно-постової служби міліції та запропоновано загальні показники за напрямками їх діяльності. Для оцінки діяльності працівників цих служб складено перелік основних видів робіт, що виконуються ними згідно із функціональними обов’язками, які узагальнено та систематизовано, введено так звану систему вагомих показників. Суть цієї системи полягає в тому, що на виконання різних видів робіт згідно зі своїми функціональними обов’язками працівникам ОВС необхідні певні витрати робочого часу, а тому за кожний виконаний ними вид роботи встановлюється відповідна кількість вагомих показників. Однак зазначена система має суттєві недоліки, зокрема, потребує суттєве збільшення відповідного документообігу та кількості працівників з його обслуговування. Зазначимо також її певну однобічність, оскільки вона ґрунтується тільки на статистичній звітності й не враховує інших принципових шляхів оцінювання, приміром, значущості показників за різними критеріями. Це може бути система поправочних коефіцієнтів щодо кожного з критеріїв. Показники ж динаміки до-

цільно використовувати для оцінки діяльності одного і того ж органу за певний період часу. Однак порівняння показників динаміки різних ГУМВС, УМВС, УМВСТ не є завжди коректним через специфіку використання людських, фінансових та матеріально-технічних ресурсів. Ці ж недоліки стосуються і наказу МВС України від 05.11.2004 № 1329, де бальна шкала оцінювання прив'язана до умовних меж.

Одним із принципів наукової організації праці та управління є особиста зацікавленість робітників. Виходячи з цього дуже важливим видається побудова алгоритмів оцінювання індивідуальної праці. До того ж було б помилковим вважати, що сумарний результат індивідуальної оцінки може бути використано у якості критерія загальної оцінки роботи всього органу або служби. До цього часу використовувався примітивний підхід з метою формулювання стабільного процесу постійних та несуттєвих змін лише кількісних індикаторів або показників, а саме піддавалися критиці деякі діючі показники, після чого вносилися пропозиції щодо введення нових кількісних показників подібних за своєю суттю і на таких самих принципах. Не зважаючи на це, до цього часу не визначено не тільки алгоритму, але й переліку чинників, які суттєво впливають на ефективність діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ, а показники оцінювання діяльності ОВС для ведення елементарного дихотомічного порівняльного підрахунку як-то: більше-менше не дозволяють об'єктивно зробити такого аналізу. Вони істотно різняться залежно від географічних умов, ступеня розвитку місцевої індустрії, етнічного складу населення, а також інших факторів, зокрема можуть значно змінюватися в залежності від ступеня впливу держави, яка постійно здійснює правове регулювання, фінансове забезпечення та запровадження різних політичних заходів з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Розробка та впровадження методики оцінювання діяльності ОВС за сучасних умов реформування правоохоронних органів набули особливої актуальності та мають за мету розв'язання проблеми оцінювання на основі єдиної методології. Проведений аналіз формування підходів до оцінювання ефективності діяльності в державному секторі дозволяє зробити принциповий висновок про те, що на сучасному етапі розвитку суспільства в такій складній соціальній системі як МВС України не можна визначати ефективність його діяльності

через лише один узагальнений показник, який би охоплював велику кількість різних за якістю показників. У зв'язку з цим представляється, що основна проблема лежить у методологічній, світоглядній площині самого розуміння ефективності, яка, на перший погляд, виглядає простою та очевидною.

Під час дослідження проблем юридичної науки спроби запровадження філософського та соціологічного підходів нерідко зводилися до перейменування правових явищ та довільного тлумачення філософських та інших термінів [10]. Так, багато років тому здійснене запозичення методології оцінювання ефективності функціонування технічних систем та запровадження його у діяльність органів внутрішніх справ сформувало так звану систему оцінювання діяльності міліції за “кінцевими показниками” боротьби із злочинністю. Як стверджує Ю. Аврутин це завдало такої негативної шкоди всій системі МВС, що населення та самі працівники міліції навряд чи зможуть оцінити наслідки цього рішення ще багато років. На думку деяких науковців застосування таких критеріїв оцінки ефективності функціонування системи МВС сформувало протягом десятиліть таку ментальність серед особового складу працівників міліції, яка була зорієнтована на задоволення власних та владних інтересів за якими стояла значна кількість різних негативних чинників, зокрема укриття злочинів від обліку, негативне ставлення до будь-якої заяви або повідомлення про правопорушення, дозволяло фальсифікувати кримінальну статистику, кримінальні справи та оперативно-розшукові матеріали тощо.

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що ефективність боротьби зі злочинністю сьогодні повинна визначатися не за кількістю вчинених злочинів та відповідним відсотком, а за інтенсивністю та якістю їхнього розкриття, ефективністю проведення запобіжних заходів правоохоронними органами, а також запропонувати наступні підходи до розробки сучасної методики оцінювання діяльності органів внутрішніх справ, які б мали відносно самостійні блоки та склалися з системи критеріїв і показників у кількісному та якісному вигляді та характеризували:

1. Рівень лідерської підготовки керівного складу, його можливості для здійснення цілеспрямованої діяльності, направленої на

досягнення основних завдань МВС України. Так, зазначений напрям передбачає визначити якість управління людськими ресурсами. За період незалежності України спостерігається тенденція нестабільного підвищення вимог до професійного відбору керівного складу органів внутрішніх справ, управління людськими ресурсами, а також визначення у керівного складу лідерського потенціалу.

2. Відповідність визначеної стратегії встановленим цілям МВС, а також якість планування діяльності органів внутрішніх справ.
3. Результати практичної діяльності органу внутрішніх справ. Цей блок критеріїв дозволяє визначити деякі узагальнені показники шляхом здійснення відповідних розрахунків за допомогою математичної моделі результативності діяльності органів внутрішніх справ, що ґрунтується на показниках інтенсивності, якості та ефективності службової діяльності органу внутрішніх справ відносно до середніх значень.
4. Економічну ефективність, що останнім часом набуває особливого значення за умов, коли спостерігається фінансування МВС не в повному обсязі за підвищення вимог до результативності його структурних підрозділів.
5. Ефективність діяльності органів внутрішніх справ через зовнішні чинники, тобто оцінювання діяльності міліції через ставлення до неї місцевого населення.
6. Ефективність інформаційного супроводження службової діяльності.

Список використаних джерел

1. *Лупало О.А., Джу́жа О.М., Рябий С.М.* Ефективність діяльності органів внутрішніх справ: зміст, критерії, показники: Аналіт. огляд. – К.: КНУВС, 2007.
2. *Михайленко П., Довбня В.* Міліція України у складі Міністерства охорони громадського порядку УРСР (1962-1968 рр.) // Міліція України. – 2004. – №3.
3. *Зуйков Г.Г., Аксенов А.А.* Штабы органов внутренних дел: Учебное пособие. – М. 1974.

4. *Waldo D.* Public Administration // International Encyclopedia of the Social Science / D. Sills (ed.) – New York, 1968. Vol. 13.

5. *Simon H., Smithburg D., Thompson V.* Public Administration. – New York, 1950.

6. *Simon H.*, The proverbs of administration // Public administration review. – 1946. – № 6

7. Оценка эффективности управленческой деятельности. Функциональные обзоры. – Ел. ресурс.: <<http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=816>>

8. The Service Efforts and Accomplishments document // – Ел. ресурс.: <<http://www.ci.san-diego.ca.us/city-manager/service-efforts/index.ahtml>>.

9. The common assessment framework (CAF). – Ел. ресурс.: <http://www.eipa.nl/CAF/Brochure/CAF2002_Eng.pdf>.

10. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах.– М.: Зерцало, 1998. – Т. 2.

Стаття надійшла до друку 13.03.2007 р.

УДК 351.74

Валерій Котляр –

провідний науковий співробітник лабораторії проблем управління персоналом Академії управління МВС, кандидат фізико-математичних наук, доцент

ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ – ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНА СИСТЕМА З НЕДЕТЕРМІНОВАНИМ ВИХОДОМ

Анотація. З позицій системного аналізу вивчаються організаційні системи, основний продукт яких має недетерміновані (імовірнісні) характеристики. Обґрунтовується положення про органи внутрішніх справ як систему з недетермінованим виходом. Розглядається проблема оцінювання діяльності органів внутрішніх справ через властивості основного продукту, чинники зовнішнього середовища, а також, через структуру, властивості, основні параметри системи та споживані нею ресурси.

Annotation. From positions of systems analysis the organizational systems the basic product of which has nondeterministic (probabilistic) descriptions are studied. Position is grounded about the organs of internal affairs as organizational system with a nondeterministic output. The problem of evaluation of activity of organs of internal affairs is examined through properties of basic product, factors of external environment, and also, through a structure, properties, basic parameters of the system and resources used by her.

Як і будь-який діалектичний процес, діяльність органу внутрішніх справ складається з різних протилежних за знаком тенденцій. Парадокс сучасної ситуації в правоохоронній системі України полягає в тому, що наразі не розроблено загальноновизнаної методики не тільки в Україні, але й у країнах СНД та світу, за допомогою якої можна було б швидко, всебічно та об'єктивно оцінити результати оперативно-службової діяльності кожної структурної одиниці органів внутрішніх справ. Та й теорія державного управління до цього часу не запропонувала науковообґрунтованої системи оцінювання складних організаційних утворень такого типу. За сучасних умов невіршеність проблеми оцінювання діяльності органів внутрішніх справ України за

відсутності розробки та запровадження відповідних організаційно-правових заходів щодо вдосконалення механізмів державного управління – основний чинник, що гальмує реформування системи ОВС. Суттєві досягнення за окремими напрямками дослідження цієї проблеми пов'язані насамперед з іменами таких вчених, як Аушев К.В., Баранов Н.Н., Берекашвили Л.Ш., Бойко І.В., Брисковська О.М., Гордуз Н.А., Кондратюк Л.В., Литвиненко В.І., Муравйов П.А., Пасічник В.Л., Романюк Б.В., Тарноградський А.Ф., Фролова А.Г., Хейло Л.Г. Відмічені науковці критикують наявну нормативно-правову базу як таку, що не відповідає сучасним вимогам і потребує значного вдосконалення.

У роботах [1;2] запропоновано методика оцінювання ефективності діяльності підрозділів карного розшуку, яка ґрунтується на показниках службового навантаження на працівників, якості та суспільної корисності результатів їх діяльності, надано теоретико-методологічні засади визначення цих показників; в [3] методика оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ розширена за рахунок показників, отриманих на основі вивчення громадської думки, а в [4] вперше висунута теза про орган внутрішніх справ, як організаційну систему з недетермінованим виходом. Нижче пропонується обґрунтування та розвиток цієї тези з точки зору ефективності функціонування державних механізмів управління. Таке обґрунтування дозволить уточнити зазначену методика оцінювання ефективності діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ України.

Оцінювання діяльності – функція управління органів і підрозділів внутрішніх справ. Оцінювання діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ як і будь-якої іншої організаційної системи в сфері державного управління – складова процесу управління, яка тісно пов'язана з іншими його функціями: плануванням, організаційної діяльності, мотивації, контролю та обліку. З одного боку, діяльність об'єкта оцінюється виходячи з виконання завдань, що поставлені перед ним вищим органом, з іншого – результати оцінювання – підґрунтя для постановки завдань на наступний період і підготовка відповідних директивних та планувальних документів (рис. 1).

Складність питання полягає в тому, що для його наукового розв'язання необхідно враховувати велику кількість чинників, у тому

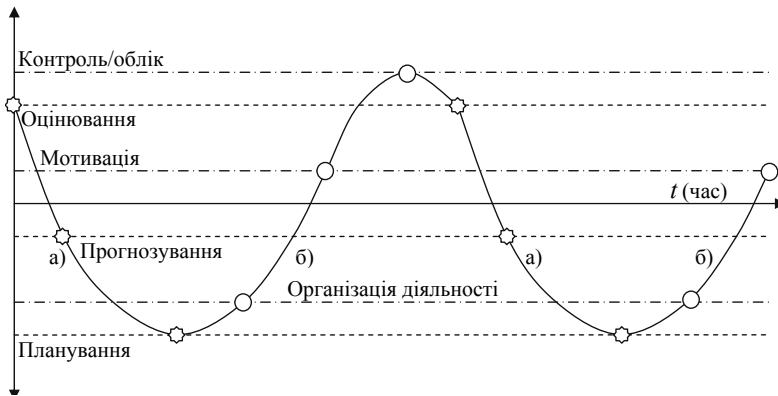


Рис.1. Динаміка реалізації управлінських функцій: а) підготовча (пасивна) фаза управління (оцінювання, прогнозування, планування); б) основна (активна) фаза управління (організація діяльності, мотивація, контроль/облік); зв'язок управлінських функцій забезпечується процесами комунікації та прийняття рішень (плавна крива на графіку)

числі випадкового характеру, які суттєво впливають на діяльність органів внутрішніх справ; розробити операціональне визначення низки понять з позицій системного аналізу; створити математичну модель процесів функціонування основних служб МВС і тільки на цій основі вже оцінювати ефективність діяльності органів внутрішніх справ у цілому.

Організаційні системи з недетермінованим виходом. У відповідності з принципом системного підходу всю сукупність цілей організаційної системи поділяють на два великі класи – зовнішні та внутрішні. Зовнішні цілі – це сукупність тих основних цілей, заради яких створена і функціонує дана система. Досягнення цих цілей відображає прагнення суспільства до задоволення своїх вагомих потреб в охороні здоров'я та громадського порядку, протидії злочинності, освіті, виробництві матеріальних благ тощо. Внутрішні цілі покликані забезпечити організаційну готовність системи до виконання основних (зовнішніх) цілей. У відповідності до цілей формуються завдання та функції, реалізація яких утворює основну діяльність (направлену на досягнення зовнішніх цілей) та внутрішню діяльність (направлену на досягнення внутрішніх цілей – забезпечення організаційної готовності системи). Забезпечення організаційної готовності функціонально поділяється на два рівні: по-перше, це вирішення комплекс-

су організаційно-управлінських проблем (реалізації управлінських функцій, рис. 1) щодо забезпечення основної діяльності системи, по-друге, це діяльність, пов'язана з оптимізацією організаційної та штатної структури, зміною базових параметрів або правил функціонування системи і включає вдосконалення нормативно-правових актів (НПА) щодо основної діяльності і, навіть, зміни в сукупності зовнішніх і внутрішніх цілей. Оскільки будь-яка організаційна система утворена суб'єктом та об'єктом управління, то функціонально реалізація зовнішніх цілей покладена на об'єкт управління, а забезпечення організаційної готовності (реалізація внутрішніх цілей) – на суб'єкт управління. Змістом останнього і є управлінська діяльність. Перший із зазначених рівнів управлінської діяльності відноситься до оперативного управління, другий – до стратегічного.

Результативність функціонування системи визначається ступенем задоволення тих суспільних потреб, заради яких вона створена, і, як показує досвід управління складними соціальними системами, залежить від рівня її внутрішньої організації та ефективності управлінської діяльності. Відтак, результативність діяльності органу внутрішніх справ повинна оцінюватися не тільки за кінцевими результатами реалізації основних (зовнішніх) цілей, але й за ступенем досягнення цілей внутрішніх, рівнем керованості системи та її можливостями до мобілізації внутрішніх резервів з метою найкращого виконання основних завдань.

Принцип системного підходу вимагає розглядати досліджуваний об'єкт як підсистему, що входить в систему більш високого порядку. Якщо об'єкт управління належить системі, то суб'єкт управління має складну ієрархічну структуру, частина якої теж належить системі, а частина – вищому органу (чи органам) управління. Результатом діяльності об'єкта управління (основної діяльності системи) є визначений (основний) "продукт", що відповідає певним суспільним вимогам. Суспільні вимоги до "продукту" реалізуються через державний контроль (опосередковано системою НПА: законів, держстандартів, наказів, розпоряджень тощо та безпосередньо адміністративно), а також через громадський контроль. Громадський контроль за якістю "продукту", в свою чергу, реалізується через громадські організації, соціологічні опитування, а також опосередковано "голосуванням

гривнею”. За сучасних умов суспільного розвитку основний ”продукт” набуває найрізноманітніших форм: це і науково-технічний продукт (комп’ютерні системи та програми, результати наукових досліджень, винаходи), і вироби різних галузей промисловості, і твори мистецтва, і, навіть, спортивні змагання чи сходження на вершину команди альпіністів. Основний ”продукт” виробляють і органи внутрішніх справ приміром такий, як кримінальна справа після завершення досудового слідства, або охорона громадського порядку під час масових заходів. Незважаючи на таку величезну різноманітність, основний ”продукт” можна поділити на дві однорідні групи: з детермінованими та імовірнісними характеристиками. ”Виробництво” основного ”продукту” в організаційній системі залежить від умов її функціонування та взаємодії із зовнішнім середовищем, зовнішніх і внутрішніх різнопланових чинників (випадкових і невідповідних, контрольованих і неконтрольованих), а також від структури, основних особливостей та властивостей системи. Будь-який ”продукт” несе на собі відбиток такої залежності. Жоден робітник не в змозі зробити дві однакові деталі. Нагадаємо також знайому нам усім ситуацію на стрільбах: пістолети однієї марки ведуть себе по-різному, і досвідчений стрілець цим неодмінно скористається. І все ж, якщо базові характеристики не значущо (нормативно) відрізняються в основних ”продуктах”, то ці продукти вважаються ідентичними. Такі ідентичні ”продукти” називатимемо далі ”продуктами” з детермінованими характеристиками. Якщо ж сукупність характеристик має деяку множину станів, які суттєво змінюють властивості основного ”продукту”, то останній називатимемо ”продуктом” з недетермінованими (імовірнісними) характеристиками. Такими ”продуктами” являються результати футбольного матчу (перемога – нічия – поразка) та наукового дослідження (невдача – відкриття – неочікуваний ефект), а також завершення досудового слідства органом внутрішніх справ. Останнє може бути закінчено ”складанням обвинувального висновку або постанови про закриття справи чи постанови про направлення справи до суду для вирішення питання про застосування примусових заходів медичного характеру” (згідно зі ст. 212 Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України) або не закінчено, тобто зупинено на підставі ст. 206 КПК.

Організаційну систему, яка ”виробляє” основний ”продукт” з детермінованими характеристиками, називатимемо організаційною системою з детермінованим виходом. Організаційну систему, яка ”виробляє” основний ”продукт” з недетермінованими (імовірнісними) характеристиками, називатимемо організаційною системою з недетермінованим виходом.

Властивості основного продукту та основні чинники. На відміну від чинників, від яких залежить ”виробництво” основного ”продукту” і вплив яких на нього є опосередкованим, споживчі ресурси повністю або частково трансформуються через основну діяльність в основний ”продукт”. Споживчі ресурси – це ”паливо” організаційної системи, більша частина якої витрачається на внутрішню та зовнішню (основну) діяльність. Сучасна організаційна система використовує як несумісні ресурси (час, кадри, кошти, інформація, екологічні ресурси тощо), які неможливо звести до одного (приміром грошового) еквіваленту, так і сумісні (оргтехніка, матеріали, фінанси). Це потребує комплексного їх вивчення. Споживчі ресурси – це своєрідний ”вхід” системи, а основний ”продукт” – її ”вихід”.

Підсумовуючи зазначимо, що обсяг ”виробленого” основного ”продукту” R в загальному випадку залежить від трьох груп змінних:

I. Група змінних, що характеризує споживані системою ресурси $\bar{\omega}=(\omega_1, \omega_2, \dots)$;

II. Група чинників, що характеризує зовнішнє середовище, в умовах якого функціонує система $\bar{a}=(a_1, a_2, \dots)$; до них належать приміром площа та економічна розвиненість території обслуговування, щільність, склад, рівень життя та криміналізації населення; з погляду управління органу чи підрозділу внутрішніх справ ці чинники та їх значення не можуть бути задані або змінені, тобто вони не керовані;

III. Група змінних, що характеризує структуру, властивості та основні параметри системи $\bar{\rho}=(\rho_1, \rho_2, \dots)$.

Залежність обсягів основного ”продукту” R від цих змінних (символічно позначимо її як $R=R(\bar{\omega}, \bar{a}, \bar{\rho})$) складна і різнопланова. Приміром, для вивчення залежності від II-ї групи змінних використовують методи факторного і регресійного аналізу, а від I-ї групи доводиться враховувати навіть психологічні та фізіологічні аспекти (для кадрового ресурсу). Складність такої залежності тим більше характерна для

органу внутрішніх справ. Як відомо, починаючи з деякого значення зростання, витрат на заробітну плату практично не змінює продуктивність праці, а, відтак, і обсяг основного “продукту”. Безумовно, на певному етапі підвищення грошового забезпечення буде потужним стимулом для персоналу органу внутрішніх справ і може призвести навіть до нелінійного росту результатів його діяльності. Але ж у кожного працівника і органу загалом існує межа результативності і, вже починаючи з деякого критичного значення, будь-яке зростання платні дасть лише незначний приріст основного “продукту” (на рис. 2 через позначено початкові витрати, а через ω_{kp} – критичні з відповідною критичною межею результативності R_{kp}).

На цьому прикладі розглянемо і інший принциповий момент: роль мети у функціонуванні системи. Організаційна система відповідає призначенню, якщо “виробляє” в потрібній кількості основний “продукт”, який відповідає певним суспільним вимогам та своєму призначенню. Але проблема у тім, що кількісна реалізація мети для більшості сучасних організаційних систем не є сталою і змінюється під дією багатьох слабо контрольованих чинників. Так для визначення обсягів виробництва доводиться постійно вивчати мінливий попит, а органу внутрішніх справ коректувати плани у відповідності з іноді різкими коливаннями криміногенної ситуації. Якщо мета (M) перевищує критичну межу результативності в системі (R_{kp}), тобто $M > R_{kp}$ (рис. 2), то в рамках існуючої організації неможливе досягнення мети. У такій ситуації на рівні оперативного управління змі-

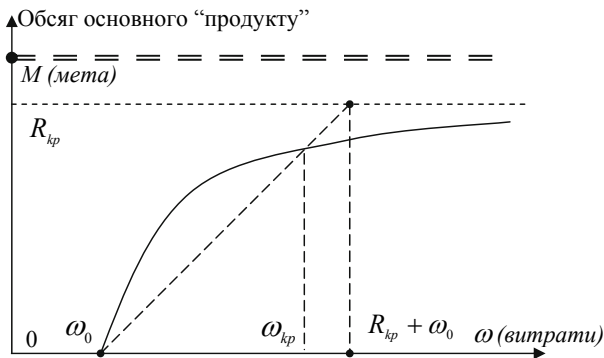


Рис.2. Гіпотетична крива зв'язку результатів діяльності та витрат на заробітну плату

нити нічого не вдасться, і потрібне негайне реагування рівня стратегічного управління щодо змін в організації діяльності. На жаль, така практика “включення – виключення” рівнів державного управління на сьогодні відсутня. Суб’єкт управління не встигає адекватно зреагувати за мінливістю мети та чинників зовнішнього середовища і внести відповідні корективи в діяльність об’єкта управління. Так в органах внутрішніх справ за таких обставин не розкривається значна частина деяких видів злочинів (приміром, за даними ДІТ МВС України у 2005 році не розкрито близько 90 відсотків зареєстрованих крадіжок мобільних телефонів).

З позиції системного аналізу органи внутрішніх справ – специфічна складна організаційна система, тобто сукупність об’єктів (підрозділів, служб), що мають визначену структуру і виконують чітко виокремлені функції і завдання. Відповідно до цього процес їх функціонування закономірно сприймати як сукупність дій його елементів, що підпорядковані єдиній меті (охороні громадського порядку в широкому значенні слова). Системно органи внутрішніх справ характеризуються обсягом споживаних ресурсів, результатами за основною діяльністю (обсягом основного “продукту” та його якісними властивостями), результатами “внутрішньої” діяльності по забезпеченню основної, а також управлінською гнучкістю відносно кількісних коливань мети, зовнішніх та внутрішніх чинників. Оскільки основний “продукт” органу внутрішніх справ “виробляється” не тільки об’єктом управління, але й набуває додаткових імовірнісних характеристик внаслідок дії значного числа більш-менш впливових чинників випадкових по своїй суті, то органи внутрішніх справ необхідно визнати організаційною системою з недетермінованим виходом.

Базові оціночні поняття. Функціонування будь-якої організаційної системи пов’язано з деякими визначальними поняттями, які називаються *характеристиками* системи (ефективність діяльності, якість і надійність “продукту”). Базовими характеристиками суб’єкта управління є керованість об’єкта управління та адаптованість до мінливості цілей та зовнішнього середовища. Базовою характеристикою об’єкта управління є відповідність цілям результатів основної діяльності (основного “продукту”). Відповідність цілям основного “продукту” означає, по-перше, відповідність його суспільним вимогам

та призначенню, по-друге, відповідність обсягів “продукту” його реальним потребам. Для визначення базових характеристик суб’єкта та об’єкта управління організаційної системи необхідно, по-перше, визначити показники або сукупність показників, які достатньо повно їх описують, по-друге, перманентно оцінювати ці показники за результатами діяльності. Так характеристика “ефективність управлінської діяльності” як складова більш загальної характеристики “керуваність об’єкта управління” визначається та оцінюється за показниками якості та трудомісткості виконаних робіт, кількості управлінського персоналу та обсягу його фінансування. Таким чином, “характеристика” більш загальне поняття ніж “показник”. Значення показника (в якісній, кількісній або аналітичній формі) називається його оцінкою. Таким чином, характеристики системи досліджуються через сукупність показників, оцінювання – процес визначення оцінки, а оцінка – конкретне або аналітичне значення показника чи характеристики системи.

Кількісно показник варіюється в широких межах і деякі його значення можуть суттєво змінювати властивості “продукту” чи характеристики системи. З іншого боку, лише за значенням показника неможливо визначити його значущість для детермінації характеристики. Так показник у 20 од. може бути високим або низьким для тої ж системи у різні часи чи в різних умовах існування. Певним чином отримані межі варіювання для сукупності показників називаються критичними значеннями і окреслюють деяку шкалу в області їх визначення. Досить часто критичним виступає одне значення, що виокремлює критичну область та область допустимих значень характеристики. Сукупність показників разом із зазначеною шкалою критичних значень утворює критерій характеристики. Так, приміром, критерій якості курячого яйця на птахофабриці – розподіл його ваги за шкалою сортності (вищий – перший – другий – брак). Відтак, показник – це складова поняття “критерій”. Оцінювання характеристики ведеться за критеріями, що її визначають, тобто оцінити певну характеристику системи – це, по-перше, обчислити значення відповідної сукупності показників в системі, по-друге, ідентифікувати її за шкалою критичних значень.

Розглянуті оціночні поняття лежать в основі визначення фундаментальних складових ефективності механізмів державного управління у розумінні як управлінської діяльності так і системи в цілому.

У статті обґрунтовано положення про орган внутрішніх справ як системне утворення, корисний результат діяльності якого (основний продукт) залежить від великої кількості випадкових чинників і не може бути гарантованим, а лише прогнозованим в певних межах. З цього випливають такі практичні наслідки: по-перше, необхідно відмовитись від відсотку розкриття в усіх формах при визначенні ефективності управлінської та системної діяльності; по-друге, необхідно відмовитись від позитивної динаміки розкриття злочинів порівняно з попередніми періодами для оцінки тої ж ефективності. Базуватись оцінка ефективності повинна на новітніх засадах з урахуванням властивостей основного продукту, чинників зовнішнього середовища, а також, через структуру, властивості, основні параметри та споживані системою ресурси і неодмінно включати: по-перше, ранжування навколо середніх значень показників діяльності, що склалися у звітному періоді в типових підрозділах регіону чи держави в цілому; по-друге, три складові основних показників: навантаження на працівників, якість, суспільну корисність результатів діяльності та їх похідні (інтенсивність праці, функціональну готовність, економічність тощо).

Список використаних джерел

1. *Забудський К.О., Котляр В.Ю.* Вдосконалення методики оцінювання діяльності підрозділів карного розшуку // Науковий вісник КНУВС. – 2006. – № 3.

2. *Забудський К.О., Котляр В.Ю.* До питання системного оцінювання ефективності діяльності підрозділів карного розшуку // Бюл. з обміну досвідом роботи. – 2006. – № 164.

3. *Луцало О.А., Котляр В.Ю., Забудський К.О.* Оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ України шляхом вивчення громадської думки // Наук. Вісн. КНУВС. – 2006. – №5.

4. *Котляр В.Ю.* Оцінювання основної діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ // Правова інформатика. – 2007. – № 1 (13).

Стаття надійшла до друку 27.02.2007 р.

Правозастосування та актуальні питання захисту прав людини

УДК 341.0

Володимир Шилінгов –
начальник кафедри державно-правових дисциплін та дотримання прав людини Академії управління МВС,
кандидат юридичних наук, доцент

СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕРМІНІВ “ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО” ТА “ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ”

Анотація. У статті з'ясовується значення та обсяг понять “європейське право” та “право Європейського Союзу” на підставі наукових досліджень як вітчизняних так і зарубіжних вчених юристів, оскільки в юридичній літературі термін “європейське право” має різноманітні значення. А тому необхідно розмежувати базові терміни, які широко використовуються дослідниками.

Annotation. *Orrelation of terms is the “European Law” and “Law for European Union” in the article the value and volume of concepts concerns the “European Law” and “Law for European Union” on the basis of scientific researches of both domestic and foreign scientific lawyers, as in legal literature term the “European Law” is used in the different values. In this connection it is necessary to differentiate base concepts which researchers use widely.*

У юридичній літературі термін “європейське право” має різноманітні значення, зокрема, під ним розуміють “право Європейського співтовариства”, “право Європейських співтовариств”, “комунітарне право”, “право Європейського Союзу” тощо. Тому для з'ясування фундаментальних категорій права Європейського Союзу, якими є його поняття, принципи, джерела та система необхідно розмежувати базові терміни, що широко використовуються дослідниками.

Мета цієї статті полягає в тому, щоб на основі досягнень юридичної науки з'ясувати значення термінів “європейське право” та “право Європейського Союзу” для більш точного їх розуміння та правильного використання у юридичній практиці.

Теоретичною основою дослідження понять “європейське право” та “право Європейського Союзу” є праці як вітчизняних, так і зару-

біжних вчених, зокрема: В.Ф. Опришка, А.В. Омельченка, А.С. Фастовця, Ю.С. Шемшученка, Л.М. Ентіна, С.Ю.Кашкіна, Б.Н. Топорніна, А. Татама, Е.К. Хартлі та інших.

Академік Л.М. Ентін відзначає, що термін “європейське право” має декілька значень:

1. Для позначення сукупності національних правових систем європейських держав;
2. Для позначення частини міжнародно-правових норм, якими регулюються відносини між європейськими державами в різних сферах, у цьому випадку “європейське право” означає регіональну або субрегіональну міжнародно-правову систему;
3. Для позначення сукупності правових норм, що регулюють відносини, які складаються в рамках європейських інтеграційних об’єднань, Європейських співтовариств та Європейського Союзу (далі – ЄС) [1, 134].

При дослідженні європейського права слід враховувати його суттєві особливості:

1. Комплексний характер права ЄС, яке включає в себе міжнародно-правові, конфедеративні та федеративні риси;
2. Динамізм цього права, що тягне за собою зміну його природи, структури, сфери та механізму дії;
3. Незавершеність процесу формування права і, як наслідок, його “проміжний” характер, діють на стику міжнародного та національного права.

Ми цілком погоджуємося із визначенням, наведеним Л.М. Ентіним, який під “європейським правом” розуміє систему юридичних норм, що формується у зв’язку з утворенням та функціонуванням Європейських співтовариств і ЄС, а також діють і застосовуються в межах їх юрисдикції на основі та у відповідності з установчими договорами й загальними принципами права [1, 43].

Характеризуючи європейське право, слід мати на увазі, що воно не представляє собою якусь окрему галузь права поряд із конституційним, адміністративним, цивільним, фінансовим і т.п. Європейське право виступає як особлива самостійна наднаціональна правова система, що існує поряд із національними правовими системами та міжнародно-правовою системою. Суд Європейських співтовариств, звернувшись у

своїх рішеннях до аналізу правової природи Європейських співтовариств, зробив висновок про те, що їх правова система не може бути ідентифікована ані з національним, ані з міжнародним правопорядком. Тобто, європейське право – це особлива правова система (*sui generis*), що існує поряд з національними системами права та міжнародним правом і відрізняється від них низкою важливих рис та особливостей.

Однак, слід зазначити, що термін “європейське право”, не дивлячись на досить широке розповсюдження в спеціальній літературі (про це свідчать, зокрема, підручник під редакцією акад. Б.Н. Топорніна, який було видано у 2001 році, та підручник під редакцією проф. Л.М. Ентіна, що вийшов друком у 2001 році під назвою “Європейське право”) ще не став загальноживаним.

Термін “європейське право” з’явився досить давно і в своєму початковому розумінні позначав конгломерат діючих на території європейського континенту норм, включаючи загальні принципи права, норми національних правових систем європейських країн, а також норми європейського міжнародного права.

Як зазначає академік Б.Н. Топорнін, – європейське право у певному розумінні є збиральним поняттям, яке охоплює хоча й близькі, а інколи і взаємопов’язані, але тим не менш різні правові феномени. Відверто кажучи, єдиного європейського права в природі не існує. Кожного разу, коли ми говоримо про європейське право, необхідно уточнювати, про що саме йде мова, що саме мається на увазі.

Найбільш розповсюдженим є розуміння європейського права у двох аспектах – широкому та вузькому. Під європейським правом у широкому аспекті розуміють правове регулювання всіх європейських міжнародних організацій, усю сукупність економічних, соціальних, політичних, наукових та культурних відносин. Мова йде про регіональне право, яке у своїй основі є ні чим іншим як міжнародним правом.

Європейське право у вузькому аспекті – це право європейських співтовариств, доповнене певним чином правовим регулюванням усього Європейського Союзу. Таке право вже багато в чому відійшло від міжнародного права і являє собою особливий правовий феномен [2, 19].

Такої ж думки дотримується і авторський колектив підручника “Право Європейського Союзу” під керівництвом професора, члена-кореспондента НАН України В.Ф. Опришка. Вони зазначають, що в

юридичній літературі існують різні підходи до визначення поняття “європейське право”. В ряді випадків названий вище термін використовується для визначення сукупності національних правових систем європейських держав. Такий “арифметичний” підхід, з нашої точки зору, неправильний у зв’язку з тим, що європейське право є відповідним регіональним еквівалентом права міжнародного. Якщо навіть врахувати таку категорію, як імунітет держави й міжнародної організації, то не можна сказати, що сукупність національних правових систем становить європейське право.

Термін “європейське право” також розглядається у вузькому та широкому розумінні. У широкому розумінні він означає сукупність правових систем європейських міжнародних організацій. На нашу думку, саме таке його розуміння сприяє якнайкращому з’ясуванню цього терміна.

Поняття “європейське право” у вузькому розумінні – це право Європейських Співтовариств, доповнене певною мірою нормами та принципами, що регламентують діяльність всього ЄС [3, 22].

Поряд з терміном “європейське право” в літературі для позначення цього поняття використовують й інші терміни. Інколи говорять про право Європейського Співтовариства, як це робить, наприклад британський професор Е.К. Хартлі. В це поняття включають сукупність норм, прийнятих в межах лише однієї організації – Європейського Співтовариства. Але при цьому слід мати на увазі, що понад 80 відсотків всіх норм права ЄС належать саме до права Європейського Співтовариства.

Використовують також термін “право Європейських Співтовариств”. Він включає не тільки норми, що були прийняті для забезпечення діяльності Європейського Співтовариства, а й норми прийняті в межах двох інших Співтовариств – Євроатома та ЄСВС. Це право являє собою сукупність норм, прийнятих по першій опорі ЄС. А тому поняття “право Європейських Співтовариств” є складовою частиною поняття “право Європейського Союзу”.

У науці європейського права для позначення права Європейських Співтовариств досить часто використовують термін “комунітарне право”. Ці терміни є синонімами.

Крім того в спеціальній літературі набув поширення термін “право Європейського Союзу”. Наприклад, підручник під загальною редакцією проф. С.Ю. Кашкіна виданий у 2003 році або підручник англій-

ського правника А. Татама “Право Європейського Союзу”, а також підручник під загальною редакцією професора член-кореспондента НАН України В.Ф. Опришка “Право Європейського Союзу: загальна частина”. Цей термін є ширшим стосовно термінів “Право Європейського Співтовариства” та “право Європейських співтовариств”, він охоплює всі норми, що були прийняті не тільки в межах першої опори, але й у двох наступних “опорах” Союзу – спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗПБ), а також співробітництва поліцій і судових органів в кримінально-правовій сфері (СПСО).

Поняття “право Європейського Союзу” використовується після створення у 1992 р. Європейського Союзу на основі трьох Європейських Співтовариств. Поняття “право Європейських співтовариств” та “право Європейського Співтовариства” з’явилися раніше та пов’язані з більше ніж 45-річним функціонуванням європейських інтеграцій [4, 69].

Отже, порівнюючи поняття “європейське право” та “право Європейського Союзу”, можна зробити висновок про те що, перше є ширшим і включає до свого складу поняття права Європейського Союзу. Хоча, з іншого боку, ці терміни часто використовуються як синоніми.

Говорячи про право ЄС, необхідно звернути увагу на те, що в спеціальній літературі досить часто використовують різноманітні терміни: і європейське право, і право Європейського Союзу, право Європейських Співтовариств та “комунітарне право”.

Таким чином використання різноманітних термінів у тій або іншій мірі відображає реальний стан речей, структурну різноманітність та одночасно складність та багатоаспектність порівнюваних понять.

Список використаних джерел

1. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д. ю. н., проф. Л.М. Энтина. – М.: НОРМА-ИНФРА, 2002.

2. *Топорнин Б.Н.* Европейское право: Учебник. – М.: Юристь, 1998.

3. *Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С.* Право Європейського Союзу. Загальна частина: Підруч. для студ. вищих навч. закладів / В.Ф. Опришко (відп. ред.). – К.: КНЕУ, 2002.

4. *Кашкин С.Ю.* Введение в право Европейского Союза: Учебное пособие / Под ред. д.ю.н., проф. Кашкина С.Ю. – М.: Экмо, 2005.

Стаття надійшла до друку 15.02.2007 р.

УДК 342.7+341.0

Володимир Темченко –

доцент кафедри державно-правових дисциплін та дотримання прав людини Академії управління МВС, кандидат юридичних наук

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглянуто деякі аспекти змісту принципу верховенства права як обов'язкового у демократичному суспільстві.

Annotation. Some aspects of maintenance of principle of supremacy of right are considered as obligatory in democratic society in the article.

Шлях України до європейської інтеграції є незворотним і безальтернативним. Одним із правових засобів здійснення цієї ідеї став Закон України від 3 лютого 2006 року № 3477-IV “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”. Зокрема, завданням цього закону є необхідність впровадження в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини та їх захисту. Серед правових засобів забезпечення прав людини чільне місце займає принцип верховенства права, який використовується як у правотворчості, так і в реалізації права. Щодо проблеми верховенства права є досить значна кількість наукових праць. Серед останніх за ступенем актуальності особливо вирізняються роботи судді Європейського суду Лукіса Г. Лукаідеса та українських вчених С.М. Головатого, М.І. Козюбри, П.М. Рабіновича, П.М. Ткачука та інших.

На баченні деяких аспектів змісту принципу верховенства права у практиці Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України зупинимось докладніше.

Принцип верховенства права в практиці Європейського суду з прав людини (далі – Євросуд) застосовується та роз'яснюється у достатній кількості рішень. У розумінні Євросуду в низці головних концептуальних ідей, які наповнюють відповідним змістом цей принцип, є ідея демократичного суспільства та інституцій, що забезпечують його належне функціонування. Серед завдань цих інституцій – є за-

хист основоположних цінностей демократичного суспільства. Тому, втручання держави у здійснення прав і свобод особою з'ясується Євросудом з точки зору забезпечення дії принципів: “необхідно у демократичному суспільстві”, “згідно із законом”, “правомірної мети”.

У цьому контексті важливо зазначити, що Преамбула Конвенції не включає верховенства права в перелік завдань та її цілей, а лише вказує на нього як на характерну рису загальної духовної спадщини держав-членів Ради Європи і який, як принцип демократичного суспільства, неминує впливає з кожної статті Конвенції [1, 2].

1. Одним із аспектів розуміння змісту принципу верховенства права є його співвідношення з принципом “необхідно в демократичному суспільстві” (*necessary in a democratic society*). Зміст цього принципу Євросуд тлумачив і розвинув у багатьох своїх рішеннях. Так, у справі “Санді таймс” проти Сполученого Королівства” від 26 квітня 1979 року було вказано на необхідності з'ясування: чи обумовлено оскаржене “втручання” “невідкладною соціальною потребою”; чи пропорційне воно “переслідуваній меті”; чи є докази, приведені національною владою у його виправдання, “достатніми і відповідними критеріям п. 2 статті 10” [3].

Поряд із цим, у рішенні справи “Класс та інші проти Німеччини” від 6 січня 1978 року Євросуд дійшов висновку, що у демократичному суспільстві з позицій верховенства права втручання органів виконавчої влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судова влада. Проте, у демократичному суспільстві виключення судового контролю не перевищує меж того, що може бути визнано “необхідним у демократичному суспільстві”. Зокрема, у цій справі було визнано, що Парламентська рада та Комісія G 10 незалежні від органів, що здійснюють таємний нагляд за громадянами, і вони мають достатні повноваження та владу для здійснення ефективного й постійного нагляду за вказаними органами [4].

Аналогічно діяв Євросуд і у справі “Вінтерверп проти Нідерландів” від 24 жовтня 1979 року. Було наголошено, що належне функціонування демократичного суспільства, яке спирається на принцип верховенства права, потребує відповідних інституцій. Тому, служба внутрішньої безпеки Нідерландів та її особливий статус, стосовно

негласних форм і методів діяльності, визнано Євросудом як необхідний інститут демократичного суспільства [5].

У справі “Курт проти Турції” від 25 травня 1998 року Євросуд підкреслив, що будь-яке позбавлення свободи вимагає негайного втручання судової влади, що забезпечує засоби правового захисту від свавілля влади, відповідає цілям ст. 5 та гарантує верховенство права [6]. Він неодноразово відмічав, що поряд із цим, закон і його застосування знаходиться під європейським контролем [7].

Отже, забезпечення принципу верховенства права вимагає існування системи демократичних інституцій, які забезпечують засоби правового захисту від свавілля влади.

Одним із цих демократичних інститутів є судова влада. Гарантованість прав судовим захистом розглядається Євросудом у контексті принципів:

- справедливого судового розгляду;
- незалежного і неупередженого суду;
- ефективності засобів судового захисту;
- рівного захисту законом без будь-якої дискримінації;
- доступу до правосуддя та виконання його рішень, рівності сторін;
- прийнятеного терміну розгляду;
- єдності прав та їх соціальну еволюцію тощо.

Іншим демократичним інститутом у контексті дії принципу верховенства права є суспільний контроль. Так, у справі “Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства” від 28 червня 1984 року Євросуд зазначив, що здійснення правосуддя потребує суспільного контролю [8].

Важливим у розумінні принципу верховенства права є також забезпечення рівноваги між інтересами суспільними та окремою особою, що є концептуальним критерієм поняття демократичного суспільства. У цьому аспекті важливою є позиція Євросуду у справі “Б проти Франції” від 25 березня 1992 року. Євросуд зазначив, що термін “повага”, який міститься у ст. 8 Конвенції, є нечітким. Особливо це проявляється тоді, коли мова йде про позитивні права, що стоять за цим поняттям, та є відмінними залежно від конкретних ситуацій і практики держав-учасників [9].

Однією із умов розуміння рівноваги інтересів є застосування принципу еволютивного тлумачення, за допомогою якого забезпечу-

ється практичний і ефективний характер прав особи, та умови верховенства права. “Конвенція – це живий інструмент, який необхідно тлумачити у світлі умов сьогодення”, а межі свободи міркування можуть бути різними залежно від обставин [10].

Принцип верховенства права вимагає від держав не лише поважати й застосовувати в передбачуваний та узгоджуваний спосіб запроваджені ними закони, а ще й забезпечувати правові та практичні умови для втілення їх в життя, довіри громадян до держави та створеного нею закону [11].

2. Принцип верховенства права як основа демократичного суспільства використовується Євросудом, зокрема, для аналізу забезпечення принципу “згідно із законом” (in accordance with the law) та якості національного законодавства, у відповідності до якого здійснюється забезпечення прав і свобод людини. Так, у справі “Олссон проти Швеції” від 24 березня 1988 року Євросуд підкреслив, що юридична конструкція “згідно із законом” не просто відсилає до внутрішнього права, але має на увазі й якість закону, вимагаючи, щоб останній відповідав принципу верховенства права. Таким чином, йдеться про те, що у внутрішньому праві повинні існувати певні міри захисту проти довільного втручання публічної влади в здійснення прав [12].

У своїх рішеннях, стосовно визначення принципу “згідно із законом” Євросуд звертає увагу щодо форми, змісту та сутності “закону”.

- а) стосовно змісту права – це стосується забезпечення у “законі”: чіткості меж і характеру здійснення відповідних дискреційних повноважень державних органів; гарантій від довільного втручання влади у права особи; правової визначеності; доступності та передбачуваності “закону” тощо.
- б) стосовно поняття зовнішньої форми виразу права – важливим у розумінні принципу “згідно із законом” є визнання Євросудом права як єдності писаного і не писаного, у якому виокремлюються зміст, об’єм, межі та умови владних повноважень держави. Останні з точки зору форми зовнішнього прояву визначаються не тільки законодавцем, але й судовою практикою.
- в) з’ясовуючи ідею верховенства права, важливо звернути увагу і на сутнісні характеристики “закону”. Так, Конвенція

передбачає можливість втручання у права особи не інакше як із визначеною у ній метою. Цією метою може бути, зокрема, захист моралі (for the protection of moral), що встановлено у ст. 6, 8-11 і є якісною характеристикою сутності права.

У практиці Євросуду склались певні установки про розуміння природи моралі, оцінки ступеню її необхідного захисту національним законодавством. Було підкреслено: уявлення різних країн про мораль у різний час відмінне; немає єдиного європейського поняття моралі; національні органи державної влади мають більші можливості для визначення моральних цінностей у своїх країнах, ніж міжнародні суди; здатні краще оцінити ступінь обмежень для захисту моралі [13].

У цьому аспекті показовою є справа “К’елдсен, Буск Мадсен і Педерсен проти Данії” від 7 грудня 1976 року. Суд не знайшов порушень Конвенції, але констатував: “государство не вправе стремиться внушать принципы, которые можно расценить как неуважение религиозных и философских убеждений родителей...” [14]. Крім того, там, де в межах однієї країни проживають різні культурні співтовариства громадян, можуть бути застосовані й різні засоби правового регулювання [15].

Заслуговує на увагу і практика Конституційного Суду України. Він роз’яснив, що одним із проявів верховенства права є законодавство – лише одна із форм існування права і тому включає і норми моралі, традиції, звичаї тощо... [16].

Отже, верховенство права як принцип демократичного суспільства визначає концептуальні характеристики та вимоги щодо поняття, змісту, форми й сутності права та його співвідношення із законом; визнання негативного та автономного характеру основних громадянських та політичних прав людини відносно публічної влади; вимоги гарантій від довільного втручання.

Список використаних джерел:

1. Решение “Голдер против Соединенного Королевства” от 21 февраля 1975 г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 1. – М., 2001. – С. 44.

2. Рішення у справі “Броньовський проти Польщі” від 22 червня 2004 р. // Практика Європейського суду з прав людини: Рішення у справі. Коментарі. – 2004.– № 4. – С. 108.

3. Решение “Санди таймс” против Соединенного Королевства” от 26 апреля 1979 г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 1. – М., 2001. – С. 205, 207.

4. Решение “Класс против Федеративной Республики Германии” от 6 сентября 1978 г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 1. – М., 2001. – С. 181.

5. Рішення у справі “Веренігінг Векблад Блюф!” проти Нідерландів” від 25 січня 1995 р. // Практика Європейського суду з прав людини: Рішення у справі. Коментарі. – 2003. – № 3. – С. 215-216.

6. Решение “Курт против Турции” от 25 мая 1998г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 2. – М., 2001. – С. 519-520.

7. Решение “Де Хаэс и Гийселс против Бельгии” от 24 февраля 1997г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 2. – М., 2001. – С. 393.

8. Решение “Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства” от 28 июня 1984г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 1. – М., 2001. – С. 451.

9. Решение “Б против Франции” от 25 марта 1992г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 1. – М., 2001. – С. 708.

10. Рішення у справі “L. та V. проти Австрії” та “S.L. проти Австрії” від 09 січня 2003 р. // Практика Європейського суду з прав людини: Рішення у справі. Коментарі. – 2003.– № 1. – С. 142.

11. Рішення у справі “Броньовський проти Польщі” від 22 червня 2004 р. // Практика Європейського суду з прав людини: Рішення у справі. Коментарі. – 2004.– № 4. – С. 124–125.

12. Решение “Олссон против Швеции” от 24 марта 1988 г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 1. – М., 2001. – С. 552-553.

13. Решение “Даджен против Соединенного Королевства” от 22 октября 1981 г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 1. – М., 2001. – С. 372.

14. Решение “Кьелдсен, Буск Мадсен и Педерсен против Дании” от 7 декабря 1976 г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 1. – М., 2001. – С. 143.

15. Решение “Даджен против Соединенного Королевства” от 22 октября 1981 г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 1. – М., 2001. – С. 366.

16. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України № 15-рп від 02.11.2004 // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 5. – С. 40.

Стаття надійшла до друку 20.06.2007 р.

УДК 343.1

Сергій Пепеляєв –

старший викладач кафедри кримінально – правових дисциплін та профілактики злочинів Академії управління МВС, кандидат юридичних наук

РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВОВИХ ЦІННОСТЕЙ

Анотація. Розглянуто процес сучасного реформування судово-правової системи та кримінально-процесуального законодавства України.

Annotation. The process of modern reformation of the Judicial legal system and legislation of Ukraine is considered.

Політичні та соціальні зрушення, що відбулися з моменту утворення незалежної української держави, обумовили необхідність розв'язання щонайменше трьох основних проблем, так чи інакше пов'язаних із гуманістичною сутністю права: по-перше, на основі отриманої після розпаду СРСР спадщини створити нову, цілісну, національну правову систему; по-друге, здійснити раціональну адаптацію права до нових соціально-економічних і політичних відносин; по-третє, досягти оптимальної інтеграції права України в європейський і світовий гуманітарно-правовий простір. Саме тому в останні роки рішуче здійснюється реформування правової сфери та внесено низку радикальних змін в організацію і функціонування чинної системи судових та правоохоронних органів, яку зорієнтовано на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини.

На такому етапі розвитку суспільства не можуть не переосмислюватися практично всі основні правові категорії, оскільки їх невдале вживання в оновленій системі правових цінностей, привнесення до неї елементів, яких потрібно позбутися юстиції, може завадити не лише досягненню очікуваного результату, а й несподівано призвести до штучних перекручень та інших негативних наслідків. Це у повній мірі стосується й розуміння сутності гуманізму як принципу юриспруденції, оскільки в теорії немає глибоких розробок феномена

правового гуманізму. Про нього згадують, як правило, під час дослідження проблем, пов'язаних із взаємозв'язком права й моралі, моральних і правових цінностей тощо.

Європейське право, в раціоналістичних традиціях якого започатковано гуманізм як політико-правову течію, розвивалося через терени лихоліть і призвело до об'єднання європейців в єдину спільноту. Єдність культурно-духовної спадщини визначає своєрідність права європейського континенту. У зв'язку з цим важливим для прогресивного розвитку українського права є використання історичного досвіду й аналіз різних європейських політико-правових доктрин.

Важливим завданням правової науки, нормотворчості та юридичної практики під час проведення судово-правової реформи в Україні є реальне забезпечення реалізації гуманістичних ідей, закріплених як у міжнародно-правових документах, так і в Конституції України, у галузевому законодавстві, зокрема в тому, що регламентує здійснення кримінально-процесуальної діяльності й віддзеркалює реальне втілення гуманістичних ідей у практиці боротьби зі злочинністю і механізмі притягнення особи до кримінальної відповідальності.

Розглядаючи процес європейської інтеграції слід відзначити такі важливі моменти які необхідно врахувати при реформуванні кримінального процесу України в контексті європейських правових цінностей:

1. Правові норми, які розроблені державами-учасниками міжнаціональних співтовариств, ретельно враховують національний суверенітет і правові традиції кожної з країн, надаючи їм перевагу в судовому вирішенні спірних питань, крім питань про права людини й загальнолюдські цінності. Показово, що однією з умов вступу до Ради Європи кожної з нових країн є підписання і ратифікація Європейської конвенції з прав людини.
2. Правова система європейських країн функціонує в рамках традиційного міжнародного права, оскільки ще не існує єдиної нормотворчої системи європейського права як такого, хоча розроблена значна юридична база у вигляді конвенцій, судових рішень, угод, що встановлюють спільні для Європи стандарти, серед яких найважливішими є пріоритетність особи відносно держави, лібералізму в соціальних відношеннях, демократиз-

му приватного й цивільного права. Європейський суд з прав людини, наприклад, переважно розглядає позови окремого громадянина до держави, чого, на жаль, ще майже не знає судово-правова практика східноєвропейських країн. Аналіз судових рішень підтверджує поглиблений розвиток демократичності цивільно-правового механізму захисту людини. У цьому яскраво виражена гуманістичність європейської традиції права.

Таким чином, європейське право як різновидність міжнародного права, можна відносити до типу права, своєрідність якого полягає в обумовленості соціокультурними історичними традиціями, започаткованими ще з ідей римського права, поглиблення і розширення яких відбувається на основі захисту загальнолюдських цінностей, гуманізму, лібералізму й демократизму. Це право, у процесі історичного розвитку якого всебічно розкривається його гуманістична соціальна цінність.

Судово-правова реформа в Україні є необхідною похідною демократичних змін в українському суспільстві, яке орієнтується у своєму виборі на цивілізовані європейські стандарти. Гуманізм, як один з основоположних принципів європейського права, має стати провідним в утворенні нової системи правоохоронної, правозахисної, правовиконавчої діяльності.

Початковою формою регулювання людських відносин є мораль, яка визначає людяне в людині, а тому гуманізм є за своєю сутністю моральним принципом. Право безпосередньо поєднане з мораллю. Воно фіксує, закріплює в нормах ті моральні принципи, що склалися на даному етапі культурно-історичного розвитку суспільства. Мораль, моральне право відстоюється людьми і закріплюється в писаних нормах і законах, як вираз сутнісної риси людей – свободи. Моральне право – це право мати свободу самовиразу своєї діяльності в суспільстві і прагнути до такого самого самовиразу для інших людей. Суспільство надає свободу в людській діяльності через правові норми, суспільство ж і обмежує, спрямовує її. Саме це спонукало Г. Гегеля визначити право, як міру свободи. “Право не створює, не породжує свободу, лише фіксує її наявність у суспільстві, – пише І.Л. Петрухін, – і вводить механізм захисту інтересів особи. Право – офіційно встановлений каталог свободи особи” [4, с. 9]. Залежно від того, які

моральні принципи панують у даному суспільстві, таким буде й дух його права, що надає свободу суспільній діяльності людей. Професор М.С. Строгович у фундаментальній праці “Курс советского уголовного процесса” писав: “Взагалі характерною рисою правових принципів, у даному випадку основних принципів кримінального процесу, є їх тісний, нерозривний, органічний зв’язок з моральними принципами, етичними нормами” [3, С. 177].

Таким чином, соціальна поведінка людей, їх вчинки настільки різноманітні, що неможливо зафіксувати повністю як у правовому, так і в моральному нормотворенні всі способи їх регламентації. Важливо інше: гуманістичність моральних, правових і всіх соціальних норм полягає в тому, що їх суспільна значимість сприймається, оцінюється і визначається за розсудом окремих осіб. Індивідуальна і суспільно значима поведінка кожного індивіда в конкретних ситуаціях і умовах заснована як на його свідомості, так і ментальності його народу, залежить від його волі й настрою інших, не підлягає сліпому підпорядкуванню нормам права й моралі. Це спонукає до постійного прогресу, як юридичного нормотворення, так і моральних правил і установок, що відображають типові, загальні, універсальні стандарти поведінки, вироблені суспільством на певному етапі культурно-історичного розвитку.

Таким чином, гуманістичним є все те, що морально, а морально все те, що є самовиразом індивідуальності в суспільстві й не шкодить іншим людям та їх самовиразу. Право фіксує стандарти такої поведінки. Історія європейської правової думки рухається таким шляхом – від звичаєвого до природного права, від нього – до позитивного права, а від того (останнього) – до прав людини як доміанти всієї правової системи. У такому контексті можна розглядати моральність або аморальність юридично-правової норми, закону, правової чи неправової держави, правового чи неправового закону.

Гуманізм має певні риси і виражається в певних принципах і функціях, що виконує той чи інший юридичний кодекс. Найбільш яскраво це знаходить прояв у кримінально-процесуальній діяльності, в якій морально-гуманістичні засади висвітлюються повністю через дії державних органів і посадових осіб – слідчих, прокурорів, суддів та інших учасників процесу, які здійснюють розслідування, встановлюю-

ють істину у кримінальних справах і є наділеними повноваженнями щодо застосування засобів державного примусу.

Незважаючи на те, що сьогодні в науковій, юридичній і етичній літературі приділяється достатньо уваги морально-правовим аспектам проведення реформ, все ж таки наголошується на труднощах методологічного характеру, на необхідності створення інструментарію, що застосовувався б при дослідженні таких проблем. Зокрема, йдеться про створення загальноюридичного механізму захисту людиною своїх прав. Актуальність даного завдання впливає з необхідності державотворчих процесів в Україні й судово-правової реформи зокрема. Отже, якщо говорити про морально-гуманістичні засади кримінально-процесуального права, то їх можна розглядати лише в контексті політики, права, моралі, а саме: залежно від того, на яких політико-правових засадах будується держава, такою буде і мораль суспільства, в якому вона діятиме, а звідси й моральні засади судово-правової системи.

Визначаючи верховенство права, а не закону, сучасне українське правознавство виходить із визначення нової сутності права, яку мають створювати лише загальнолюдські цінності. Але новий підхід щодо розуміння права не ігнорує значення держави для формального визначення норм права та їх захисту, вводить поняття правового закону, нормативно-правового акта, визначає необхідність конституційності й законності діяльності законодавчої, виконавчої, судової влади та органів місцевого самоврядування.

Розглядаючи морально-гуманістичну спрямованість реформування судово-правової системи України з орієнтації входження в Раду Європи, виділимо такі аспекти:

По-перше. Україна не може копіювати систему судочинства жодної з Європейських країн, оскільки, з одного боку, всі правові системи дотримуються морально-національної традиції, того духу нації, що історично склався в тому чи іншому народі. Право, як духовне утворення, відображає ті звичаї, обряди, культурно-естетичну та релігійну образність і певну міфологічність, яка із стародавніх часів ірраціонально немотивованої символічності спадковує в раціонально визначені юридичні норми. З іншого боку, правові системи, у тому числі судочинства, мають власну логіку і відносну самостійність від

інших форм суспільної свідомості. Правосвідомість має свою власну традицію, певною мірою незалежну від моральної, вона може відставати або “переганяти” моральну свідомість. Гасло: “Право безсиле, якщо зіпсовані звичаї”, що належить Цицерону, підкреслює різнобічність моралі і права, хоча подальший хід культурно-історичного процесу дещо спростував його.

По-друге. Західноєвропейське кримінально-процесуальне право, як континентальне, так і Англії, позначається певною стабільністю, оскільки політично-правова система цих країн, що йшли шляхом розвитку демократії, розвивається століттями і в нього вносяться лише зміни, які за своїм характером є далекими від тих революційних перетворень, що зазнало кримінально-процесуальне законодавство на теренах України у XIX-XX століттях. Так, у ФРН Кримінально-процесуальний кодекс, прийнятий у 1887 році, і нині діє в редакції від квітня 1987 року. Хоча з 1964 року почалось його реформування, відоме як мала реформа кримінального процесу ФРН, що триває понад 20 років. У ФРН діє кримінально-процесуальне право багато в чому подібне до системи кримінально-процесуального права нашої країни, оскільки засноване на принципах Римського права, з його розподілом на приватне і публічне право. “Йдеться про такі принципи, як незалежність суддів; розподіл функцій обвинувачення та вирішення справ; створення самостійної прокуратури; гласність та усність судового розгляду; участь у кримінальному правосудді народних представників (шеффенів та присяжних); заборона “повороту за гіршого” (*reformatio in pejus*); вільна оцінка доказів; захист прав та свобод особи від зловживання та свавілля у кримінальному судочинстві [2, с. 46].

Отже, будь-який процес перебудови кодексів кропіткий і тривалий. Щоправда, США після проголошення в 1776 році незалежності Північно-Американських колоній вже через п’ять років створили свою правову систему, у тому числі й кримінальний процес, яка діє й сьогодні майже у незмінному вигляді.

У Франції протягом 150 років, з деякими змінами і доповненнями, діяв Кодекс 1808 р. Наполеона, і лише в 1959 році набув чинності Кримінально-процесуальний кодекс, до якого входять понад 800 статей і який характеризується, як зазначають фахівці, високим рівнем законодавчої техніки і деталізації.

Найстарішою кримінально-процесуальною системою є кримінально-процесуальне право Англії. Англійське загальне право засновано на судових прецедентах, що виступають джерелом права, а тому ще й сьогодні в Англії користуються процесуальними актами із “Великої Хартії Вольностей” 1215 року. Отже, європейське кримінально-процесуальне право багато в чому повчальне для української кримінально-процесуальної науки, яка не має через своє політико-правове становище, як підневільної у минулих століттях країни, таких вагомих історичних традицій. Але так чи інакше системі побудови чинного Кримінально-процесуального кодексу засновано на романо-германських традиціях публічного і приватного права. Отже специфіку європейського права та європейського гуманізму, можна виділити в трьох основних функціях, які виконує в державі кримінальний процес:

- 1) захист прав і законних інтересів осіб;
- 2) викриття осіб, винних у вчиненні злочину, і їх справедливе покарання;
- 3) виховання громадян у дусі поваги до закону.

Сьогодні, коли здійснюється напружена робота з реформування всієї державно-правової системи, новий Кримінально-процесуальний кодекс має бути не лише принципово новим, а й таким, що зберігає історичні надбання і внутрішню логіку переходу від “відпрацюваного” свій час нормативно-правового акта, що містить “застарілі” кримінально-процесуальні норми, до нового закону, який враховує не лише сучасні реалії кримінально-процесуальних відносин, а й перспективи їх подальшого демократичного розвитку. Новий Кримінально-процесуальний кодекс України має бути узгодженим як з іншими новими кодексами та законодавчими джерелами різних галузей права (цивільного, господарського, шлюбно-сімейного, банківського тощо), так і з основними новелами нинішнього Кримінально-процесуального кодексу, тими змінами і доповненнями, які були внесені законодавцем до чинного Кримінально-процесуального кодексу України за часів розвитку незалежності, особливо після прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року. Тим більше, що за оцінками європейських експертів, розроблені у нас деякі процесуальні норми та інститути є більш демократичними за суттю, ніж

європейські. Зокрема, це стосується інституту потерпілого і законодавства про прокурорський нагляд в Україні, яке реально забезпечує захист прав людини.

Європейський правовий гуманізм спрямований на демократичне забезпечення прав і свобод громадянина. Демократія і гуманізм нерозривно пов'язані між собою як за змістом понять, так і за практичним втіленням: чим більше демократичних основ у побудові політичної системи суспільства, тим більша можливість вияву його гуманістичних засад. У науково-практичному коментарі Кримінально-процесуального кодексу України професором М.М. Михеєнком зазначено: “Кримінальне судочинство може бути джерелом підвищеної небезпеки для індивідуума і суспільства в цілому, якщо воно не ґрунтується на демократичних і гуманістичних принципах або якщо останні проголошені, але не додержуються” [1, С. 7]. Це відповідно відображається в юридичній захищеності людини, її прав, що становить одну з фундаментальних ознак європейських правових держав.

Система кримінально-процесуального права в правовій державі має відігравати одну з провідних ролей, оскільки вона наочно всім громадянам країни демонструє моральні засади суспільства, спрямованість держави на ті чи інші соціальні цінності.

Таким чином, мораль виконує забезпечувальну функцію і виступає як додаткова гарантія чіткого, точного й неухильного виконання правових норм. Практично всі принципи, що закріплені у кримінально-процесуальному законодавстві й реально діють у кримінальному судочинстві, засновані на моральних принципах, що відображають етичну суть належного в кримінальному процесі. Вимоги моралі не можуть схвалювати зразки протиправної поведінки, оскільки і право не підтримує аморальних вчинків; моральний і правовий критерії оцінки вчинків, незважаючи на їх істотні відмінності, містять єдині орієнтири поведінки людей. Багато правових приписів історично виникли на основі відповідних моральних уявлень і правил. У розглянутій сфері кримінального судочинства мораль виконує регулятивну функцію, що є генетичною властивістю норм, які народжуються під впливом суспільного буття з потреби закріпити визначений тип відносин і поведінки, що відповідає інтересам даного суспільства.

У галузі кримінального судочинства цей зв'язок прав і моралі надзвичайно плідний. Глибокий моральний зміст процесуально-правових приписів підсилює їх авторитет, а отже, і регулюючий вплив. Процесуальні гарантії підкріплюються гарантіями морального порядку, що можна простежити на безлічі прикладів. Формування європейського права сьогодні здійснюється під впливом нових тенденцій в геополітичній структурі континенту, і, напевно, з урахуванням невідомих раніше для його системи понять і категорій, що були розроблені юристами Східної Європи під час її вимушеної політико-ідеологічної ізоляції. Водночас орієнтація вітчизняної правознавчої науки на принципи правового плюралізму, політичного демократизму й лібералізму не означає механічного копіювання західноєвропейської правової традиції. Молода українська демократія йде в європейську спільноту з достатньо розвинутим механізмом правової системи, гуманістична спрямованість якої зафіксована в конституційних нормах.

Підсумовуючи вище сказане можемо зробити висновок:

- процес сучасного реформування, як судово-правової системи, так і кримінально-процесуального законодавства України, є орієнтованим на загальнолюдські цінності, у тому числі на європейський гуманізм;
- проте Україна не може копіювати законодавство, яке регламентує sudoустрій і здійснення кримінально-процесуальної діяльності жодної з європейських держав, оскільки система органів кримінальної юстиції тісно пов'язана з національними традиціями, ментальністю народу України, іншими інститутами українського суспільства. І тому необґрунтоване залучення її елементів з чужої правової системи, штучне перенесення їх до нашого правового простору не лише сприятиме досягненню очікуваної мети – покращанню ситуації у кримінальному процесі, а й призведе до несподіваних шкідливих наслідків. Органи дізнання, досудового слідства, прокуратури й суду в Україні склалися історично, починаючи з 60-х років XIX століття, і в чомусь вони вже виправдали себе часом, стали звичним елементом у суспільстві, і тому їх не слід руйнувати, а лише треба провести раціональну реформу їх організації і діяльності.

Список використаних джерел

1. *Петрухин И.Л.* Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе. – М.: Наука, 1989.

2. *Строгович М.С.* Курс советского уголовного процесса. В 2 т. Т. 1. – М., 1968.

3. *Молдован В.В., Молдован А.В.* Порівняльне кримінально-процесуальне право. – К., 1999.

4. *Дубинський А.Я., Михеєнко М.М., Шибіко В.П.* Науково-практичний коментар Кримінально-процесуального кодексу України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1995. – № 4-5.

Стаття надійшла до друку 10.05.2007 р.

Національне законодавство: стан, проблеми, шляхи реформування

УДК 342.721:681.3.02

Валерій Брижко –

заступник начальника НДЦ правової інформатики АПрН України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В УКРАЇНІ

Анотація. Розглядаються проблеми захисту персональних даних як складової частини загальної соціально-політичної та економічної проблеми побудови інформаційного суспільства.

Annotation. The problems of defence of the personal information are examined as component part of general socio-political and economic issue of construction of informative society.

Проблема законодавчого захисту персональних даних в Україні понад 10 років залишається поза увагою, особливо в аспекті нормативно-правового й організаційного її вирішення.

Тим часом інформація з безлічі баз персональних даних (приклад див. [1, 45-48]) вільно потрапляє до рук злочинців, використовується у нелегальному бізнесі, протиправній приватизації тощо.

Чи багато людей погодиться на свідоме розголошення своїх паспортних даних, сімейних стосунків, звичок, кола знайомих, маршрутів подорожей, а також стану сімейних відносин, маршрутів пересування, особистих медичних відомостей та ін.? Усі сфери життєдіяльності людини, суспільства та держави мають взаємний зв'язок (навіть кореляцію) з персональними даними.

Природно, що там, де йдеться про прибуток, відразу виникає й активно розвивається відповідна комерція, а поряд з нею і злочинність. Збирання, зберігання та продаж персональних даних, звичайно, не виняток. Купуючи товари в електронному магазині або отримуючи дисконтні картки, споживач змушений повідомляти свої персональні

дані. Власники таких підприємств з одного боку зацікавлені у інформації про стан попиту на ринку, а з іншого – не завжди дбають про захист персональних даних, навіть вдаються до їх окремого збирання та продажу, без диверсифікації щодо номенклатури продукції. Останнє в умовах ринку – потужний важіль у конкурентній боротьбі та гарантія від розорення.

Процес отримання персональних даних перетворюється на окремий бізнес, метою якого є лише збирання, обробка та поширення персональних даних на комерційних засадах. Відомості про людину, її матеріальне становище, особисте життя “відбираються” з бази даних (далі – БД) та реалізуються на дисках або розміщуються у Інтернеті. Коштує така БД від 10 (дрібний продаж) – до 1500 (продаж через Інтернет) доларів США. За оцінками експертів, світовий ринок персональних даних сягає 3 мільярдів доларів США [2]. Наприклад, у Росії – 20 – 24 мільйонів, за іншими даними 100 мільйонів доларів США на рік [3; 4]. Збиток, завданий, наприклад, британській економіці розкраданнями ідентифікаційних даних у 2006 році, – 1,8 мільярда фунтів стерлінгів, а 2010 року ця цифра може сягнути 3,8 мільярда внаслідок суттєвого зростання злочинності у електронному середовищі [5, 6].

З іншого боку, конституційні норми фактично не діють через брак правових механізмів. Юридично власника бази персональних даних не існує, немає закону про службову таємницю, а державної таємниці персональні дані, звичайно, не містять. Конституційні гарантії недоторканності особистого життя та принцип прямої дії її норм правохоронні органи вважають недостатніми для заведення справи: немає предмета справи, механізмів захисту персональних даних, вироблених світовою історією та практикою. Фіскальна політика держави по суті ігнорує податкову діяльність у сфері персональних даних.

У ситуації, коли немає відповідного механізму, системи, у яких обробляються персональні дані, функціонують на розсуд їхніх власників. Від такої “комерції” бюджет держави взагалі нічого не одержує. І все це на тлі ілюзорності правового захисту персональних даних, що прикривається заявами на кшталт: *порядній людині нічого приховувати. Щоб боротися з тероризмом, треба відмовитися від захисту приватного життя.*

Фундаментальне право на захист персональних даних продовжує залишатися нереалізованим, попри наявність у законодавстві низки відповідних норм. Це пояснюється істотними вадами:

- невизначеність і суперечливість понять у сфері захисту персональних даних;
- невідповідність вітчизняного законодавства принципам європейських стандартів;
- брак організаційно-правової системи (механізму) захисту персональних даних;
- головний недолік – брак базового закону та чіткого і зрозумілого правового механізму забезпечення регуляції дій з персональними даними [6-11]. Без цього немає правового захисту, оскільки правове регулювання відносин – це регулювання дій з обробки даних.

За більше ніж 10 років проект Закону України від 10.01.2003 р. № 2618 “Про захист персональних даних” неодноразово проходив правову експертизу у міністерствах, комітетах Верховної Ради України (офіційно узгоджений керівниками), громадських організацій, дістав вагому підтримку вчених, отримав позитивний висновок головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

У березні 2005 року був прийнятий Верховною Радою України в першому читанні, а через рік як Закон.

Незважаючи на зазначене вище, Президенту України були надані чергові зауваження до Закону і 11 квітня 2006 року він повернув його до Верховної Ради України на доопрацювання.

Призначення законопроекту:

- забезпечення ратифікації Конвенції Ради Європи від 28 січня 1981 року № 108;
- упорядкування інформаційних відносин у сфері захисту персональних даних згідно з принципами і нормами європейських стандартів на базі рамкового закону;
- створення механізму захисту персональних даних, який має ґрунтуватись на пріоритеті прав людини відносно інтересів держави, тобто запровадження юридичної категорії “право власності людини на свої персональні дані” (загально відомо,

що в діяльності всіх підприємств, установ, організацій, фірм, інших структур використовуються персональні дані громадян, порядок збирання та використання яких не визначено).

Основні організаційні складові механізму: уповноважений орган із захисту даних і державний реєстр інформаційних систем обробки персональних даних, державний реєстр зберігаються основні відомості про особу (прізвище, ім'я, по батькові, стать, дата та місце народження). Всі інші дані повинні зберігатися в розподілених галузевих БД. Обробка даних і доступ до них мають бути чітко обмежені згідно з базовим законом, норми якого деталізуються у галузевих законах та підзаконних актах.

Водночас до проекту існує кілька зауважень.

По-перше, стверджується, що людина не може мати права власності на свої персональні дані.

Однак у ст. 30 Закону України “Про інформацію” йдеться про те, що “конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов”. Тобто з погляду букви закону відповідна правова формула однозначно визначає “конфіденційну інформацію” як триаду повноважень права власності.

Персональні дані – конфіденційна інформація, а це передбачає наявність права власності особи на свої персональні дані.

По-друге, на підставі твердження, що “*персональні дані – це особисті немайнові права*”, заперечується їх економічний зміст (хоча, ні в Конституції, ні в Цивільному Кодексі України (далі – ЦКУ) поняття “персональні дані” взагалі не вживається).

Звернемо увагу на два цікаві моменти у запереченні появи в юриспруденції нової у світі категорії “право власності людини на свої персональні дані”, що фактично з’явилась в Україні.

Перший стосується юридичного аспекту ставлення до нових знань, тлумачення норм і розуміння юриспруденції окремими особами, які сьогодні наділені повноваженнями здійснювати правову експертизу.

“Право”, “закон”, “кодекс” – різні за гносеологією поняття. Право існує об’єктивно, не зникає і передається. Відповідно до соціально-економічної формації держава визначає види права та впроваджує їх

у Конституцію у вигляді відповідних. Виникає суб'єктивне право, на базі якого створюються закони, що правовими нормами визначають сферу (головна мета закону – обмеження) суспільних відносин. Причому Ф. Бекон розумів, що усі закони – імітація реальності, але вважав, що закон можна вважати якісним, якщо його зміст точний, вимоги справедливі і він формує чесність у громадян”.

ЦКУ (чи будь-який інший збірник норм) визначає однорідну сферу суспільних відносин. Він спирається та визначає “право”, що передбачає формулювання відповідних декларацій та загальну правову регламентацію. “Особисті немайнові права” – це “права”, а не “норми” правового регулювання [12]. Норми правового регулювання (правові формули) визначаються законом, у якому завжди є об'єкт права. Згідно зі ст. 8 Закону України “Про інформацію” таким об'єктом є інформація. А відповідно до ст. 38 того самого закону інформація може бути об'єктом права власності. Тобто не можна ототожнювати поняття “право” (право на життя, на свободу, на власність, на недоторканність, на охорону здоров'я тощо), яке не має економічного змісту (не має грошової оцінки та можливості включення у господарський обіг), з поняттям “об'єкт права” (інформація, відомості, персональні дані, інформаційні ресурси), що має економічний зміст, може мати грошову оцінку та можливість введення в господарський обіг. Отже, персональні дані людини у визначених законом межах можуть бути об'єктом права власності.

Зауважимо, що система права (суспільних відносин теж) є динамічною, вона постійно змінюється та розвивається. Наприклад, з цивільного права виокремились у самостійні сфери відносин такі галузі, як господарське, житлове право тощо. Виникло екологічне, атомне та космічне право. На черзі – інформаційне, яке повинно визначити суспільні відносини щодо “інформації”, “відомостей”, “даних”, “інформаційних ресурсів”, “охорони, захисту, безпеки даних”, ЗМІ, “інтелектуальної власності”, “системної інформатизації” тощо. Перші кроки зроблені. Постановою Президії Вищої атестаційної комісії України від 21 травня 2003 року № 26-11/5 затверджено паспорт нової спеціальності 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (юридичні науки). Є спроби здійснити кодифікацію інформаційного законодавства.

Звернемо увагу також на міжнародне та національне законодавство про авторські права. Правове упорядкування відносин у цій сфері передбачає наявність механізму підтримання прав автора на ім'я, не перекручення тексту та механізму підтримання права на використання об'єкта інтелектуальної власності, що дозволяє юридично вводити його в господарський обіг. Тобто одночасно співіснують і співпрацюють два інститути права – на ім'я та на використання.

Другий момент щодо заперечення проти введення у юриспруденцію України нової у світі юридичної категорії “право власності людини на свої персональні дані”.

Постає питання: кому вигідно створювати перепони нової юридичної категорії, що отримала підтримку найкваліфікованіших юристів, а гальмується чиновниками?

Ми ще раз надали на усі зауваження детально аргументовані пояснення та пропонували:

- подолати вето Президента України на Закон України “Про захист персональних даних”, який був прийнятий Верховною Радою України в цілому 16 березня 2006 року.
- зобов'язати Кабінет Міністрів України забезпечити створення умов для запровадження в Україні єдиного правового механізму захисту персональних даних, основною частиною якого є уповноважений орган із захисту даних в Україні.

З метою оцінки пояснень та пропозицій було створено робочу групу, але ніякої оцінки пояснень не було. Існувало “програмування” у напрямі – мови про право власності людини на свої персональні дані не має; персональні дані належать до “особистих немайнових прав”.

Надалі ми запропонували (у письмовій формі) внести до тексту закону зміни, пов'язані з поділом поняття “суб’єкт персональних даних” на дві категорії:

- власник персональних даних (людина як носій природних прав);
- громадянин – суб’єкт персональних даних (громадянин як носій конституційних прав).

З цією метою текст закону рекомендувалось доповнити Преамбулою, що надається, а також внести зміни до формулювання поняття “суб’єкт персональних даних” у такій редакції:

- Верховна Рада України, керуючись Актом проголошення незалежності України, виходячи з положень Конституції України, Загальної декларації прав людини, Європейської Конвенції з прав людини (від 4 грудня 1950 року), Європейської Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних;
- вважаючи, що слід забезпечити права людини та основоположні свободи громадянина в частині захисту персональних даних в умовах розвитку інформаційно-комп'ютерних технологій та телекомунікаційних мереж згідно з принципами європейського права;
- прагнучи підсилити рівень захисту природного права людини на свої персональні дані та, одночасно, виконання її конституційних обов'язків як громадянина перед суспільством і державою щодо забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- визнаючи необхідність поєднання захисту персональних даних зі свободою поширення інформації в суспільстві, за умов забезпечення балансу прав людини, суспільства і держави, утвердження суспільної злагоди і політичної стабільності, забезпечення єдності держави, української нації і зміцнення української державності.

Стаття 2. Визначення термінів.

Суб'єкт персональних даних – людина (фізична особа), яка має право власності на персональні дані про себе (далі – власник персональних даних) та, одночасно є громадянином або особою без громадянства, зобов'язаною сприяти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання персональних даних згідно із чинним законодавством (далі за текстом Закону України від 16 травня 2006 року, прийнятого Верховною Радою України в цілому).

При цьому зауважимо, що у 2006 році у Мін'юсті створили групу, якій поставили завдання – розробити інший, але однойменний проект закону. Мета, на наш погляд, – за будь-яку ціну зняти з розгляду Верховної Ради України проект Закону України від 10 січня 2003 року № 2618 “Про захист персональних даних”.

І знову Президенту України запропонували чергові зауваження до закону і він 30 січня 2007 року повертає його до Верховної Ради України. Пояснення насамперед стосуються невідповідності закону положенням ст. 32 Конституції та міжнародно-правовим актам [13].

Зробимо деякі узагальнення.

Питання захисту персональних даних є складником загальної соціально-політичної та економічної проблеми побудови інформаційного суспільства. У правовій соціальній державі ця проблема потребує уваги до двох взаємопов'язаних аспектів стосовно наявності механізму правового регулювання соціальних та економічних суспільних інформаційних відносин. Зазначене регулювання не можна обмежувати тільки нормами Конституції та окремими, не надто пов'язаними між собою статтями деяких законів. Необхідний базовий закон у сфері захисту персональних даних. Його принципи мають бути деталізовані в законодавстві за галузями господарства. Складова економічного аспекту має спрямовуватись в інтересах розвитку соціальної (духовної) складової суспільства та держави.

Узагальнюючи стан захисту персональних даних у контексті електронного бізнесу, можна помітити, що між ними існує суперечність, зумовлена пріоритетністю вирішення питань економіки та вторинною роллю захисту даних та знань. Сучасні інформаційно-комп'ютерні засоби використання інформаційних ресурсів поглибили цю суперечність, оскільки правові норми “реального” простору не завжди здатні врегулювати суспільні відносини у подібному на лабіринт електронному середовищі.

Однією з пріоритетних для вирішення є проблема стягнення податків у зв'язку зі створенням та використанням електронних баз персональних даних, що не розв'язується з 1992 року (див. ст. 31 Закону України “Про інформацію”).

Через те, що законодавство відстає від розвитку інформаційних технологій, а корпоративні засоби захисту персональних даних не завжди відповідають принципам європейських стандартів, захист прав людини у сфері персональних даних вимагає визначення повноважень із нагляду за діяльністю різних суб'єктів Уповноваженим із захисту персональних даних в Україні, незалежним від владних структур (хоча це досить проблематично). Його функціональне при-

значення має служити головної меті – створенню максимальних умов недоторканності приватного життя з урахуванням державних і суспільних інтересів щодо розвитку економіки.

На виконання європейських принципів захисту персональних даних деякі бізнес-структури вдаються до самостійних кроків, наприклад, застосовуючи корпоративні кодекси поведінки. Один із найважливіших з принципів захисту – персональні дані ні за яких умов не повинні потрапляти (розміщатися) у загальнодоступних інформаційних ресурсах (базах даних). Саме звідси випливає ідея організаційного розмежування діяльності з інформацією та поява відповідних посад у державах-членах Ради Європи та Європейського Союзу (Комісар РЄ та Європейський наглядач ЄС із захисту даних). Однак практика свідчить, що порушення загальних принципів продовжується. Правоохоронці стверджують – у зв'язку з поєднанням загальних інформаційних ресурсів та персональних даних в одній базі даних предмета порушення немає, тому й справу відкрити проблематично.

Мережа Інтернет і захист персональних даних – один із сучасних аспектів протистояння інтересів держави та прав людини.

З одного боку, апарат держави бажає знати про людину якнайбільше. З іншого, Інтернет – це потоки даних, де мають місце розголошення таємниці приватного життя, комерційної таємниці, плагіат, шахрайство тощо. Закордонні компанії, незважаючи на закони про захист даних, активно здійснюють маркетингові дослідження, що передбачають збирання і використання персональних даних споживачів і конкурентів, звичайно, без їх згоди.

Сьогодні немає ефективних методів відстеження діяльності в Інтернеті. У разі активного впровадження електронних грошей держава не в змозі надійно контролювати фінансові потоки. Проблемним є справляння податків, наприклад, у випадку, якщо громадянин України придбав товар в українському інтернет-магазині, що працює через сервер, розташований у Польщі, а контора, яка відвантажує товар, – в Угорщині. Це питання потребує вирішення на рівні Світової організації торгівлі (ГАТТ/СОТ), з врахування європейських стандартів щодо принципів захисту прав людини у сфері персональних даних.

Про стан “упорядкування” відносин щодо права власності на інформацію у ЦКУ.

Законодавець у ЦКУ надав визначення поняття інформації – це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі” (ст. 200). При цьому не визначено в якості якого предмета матеріального світу може бути представлена інформація. Використовуючи норми ЦКУ, неможливо логічно замкнути зв’язок: інформація – річ – право майнової власності. Таким чином, на перший погляд, відповідно до ЦКУ, інформація не може бути об’єктом права власності.

Однак ЦКУ містить багато норм, що свідчать про протилежне.

У ст. 303 ЦКУ зазначається, що у власності фізичної особи можуть бути особисті папери (документи, фотографії, щоденники, інші записи, особисті архівні матеріали тощо), тобто, інформація про особу. Відповідно до ст. 178 об’єкти цивільних прав, зокрема й інформація, можуть вільно відчужуватися або переходити від однієї особи до іншої в порядку правонаступництва чи спадкування або іншим чином, якщо вони не вилучені з цивільного обігу. Законодавець у ст. 969 визнає документи як окрему форму інформації, в якості цінностей, які можуть бути передані до банку на зберігання.

Більш того, у ст. 1010 ЦКУ до майна довірителя віднесено його документи. Відповідно до Глави 62 ЦКУ до результатів виконання науково-дослідних або дослідно-конструкторських та технологічних робіт, що має право використовувати замовник, належать наукові дослідження та конструкторська документація конкретних організаційних форм інформації.

Як бачимо, українське законодавство досить суперечливе у визначенні права власності на інформацію. Це суттєво гальмує процес введення інформації в цивільний обіг, унеможливує захист прав суб’єктів інформаційних відносин.

Проте ЦКУ надає принципову змогу виправити це негативне становище. Відповідно до ст. 200 порядок використання інформації та захисту права на неї встановлюється законом, тому доцільно ввести до інформаційного законодавства правові норми, які дозволять використовувати всі механізми цивільного права щодо введення інформації в цивільний обіг. Зміст цих правових норм потребує встановити наступне:

- інформація в певних організаційних формах має бути віднесена до об'єктів права власності;
- інформація у вигляді інформаційних продуктів (документи, книги, бази даних, ілюстрації, фотографії, голограми, кіно-, відеофільми тощо) має бути визнана предметом матеріального світу, тобто віднесена до речей.

Саме нерозривний зв'язок інформації та її носія дозволяє визнати її предметом матеріального світу. Проте така інформація повинна мати назву “дані”.

Щодо наполегливості опонентів Закону України “Про захист персональних даних” у запровадженні для персональних даних режиму “особистих немайнових прав”, замість запропонованої у проекті закону категорії “право власності людини на свої персональні дані”.

По-перше. Вже зазначалось, що ні у Конституції, ні у ЦКУ поняття “персональні дані” не вживається. Тому може постати питання: наскільки легітимним є посилання на ЦКУ (тим більше, у ст. 200 визначено, що це прерогатива закону)? Адже, з погляду уявлень юриспруденції, правова експертиза зобов'язана керуватись з буквою закону, зважати на легітимно визначені поняття та підтримувати межі законодавства, визначеного Конституцією.

По-друге. Ніяка інформація так не важлива для людини, як її персональні дані. Вони відображають особистість, приватне життя, стан здоров'я, стосунки людини, яку можна знищити, зокрема, за допомогою створення та поширення так званого “викривленого портрету особи”.

Якщо захист прав та свобод людини не обмежується деклараціями, то ця інформація повинна мати механізм практичної реалізації щодо її унікального та виняткового статусу – статусу “майнових та немайнових прав” залежно від певних умов її обробки та застосування.

А слово “особистих”, пристосовано у ЦКУ до “немайнових прав”, взагалі зайве. Зазначене поняття сприймається як “масло-масяне” та сприяє підтримці “системи”, яка в умовах електронного середовища може працювати лише формально та адміністративно-суб'єктивно.

По-третє. Людство увійшло в епоху інформаційних війн, завдяки яким матеріальних зруйнувань не дуже видно, але мета стара, як світ

– економічна експансія. Інформаційна війна – це відкриті та приховані цілеспрямовані інформаційні дії щодо нав’язування супротивнику небажаної інформації для зміни його поведінки через зміну мислення або для самознищення з метою отримання здобутків у матеріальній сфері.

Сьогодні жодні кіберсистеми не в змозі передбачити, яку потенційну загрозу несуть ті чи інші дані, до яких пристосована інформація (крім того, дані можуть бути небажаними підпрограмами-вірусами, так ще сама інформація невідомо як подіє на свідомість та підсвідомість людини). Вони просто обробляють вхідні дані та надають висновки чи пропозиції. Це може сприйматись як нові знання, порушуючи такі складні інформаційні системи як людина (суспільство та держава в свою чергу теж), завдяки, насамперед, використання найважливішої для життєдіяльності людини інформації – її персональних даних, та здійснюючи “економічну та духовну інтервенцію”.

У наш час електронні засоби беруть активну участь в інформаційній експансії (зокрема, у політичній сфері, де ведуться інформаційні війни із поневолення інших держав), пропаганді способу життя, перепрограмуванні світогляду і “зомбування” суспільної свідомості, мета яких – встановлення духовної та економічної влади. Тому, за наявності здавалося б загально визнаних сучасних прав людини і свобод громадянина, головною проблемою, як вважається, залишається проблема ефективності захисту прав людини на її персональні дані та захисту інформаційних ресурсів, які складають нові знання, що забезпечують захист інтелекту, підсвідомості та свідомості людини. На нашу думку зазначені питання є вкрай актуальними для людини, суспільства та держави і мають бути визначені окремим законом України про інформаційні ресурси.

Список використаних джерел

1. Про економічний аспект захисту персональних даних у контексті права власності на інформацію // Правова інформатика. – 2006. – № 1 (9).

2. Цена персональных данных – Ел. ресурс.: < <http://www.i2r.ru/article.shtml?id=1384>>.

3. Проблема правовой защиты персональных данных – Ел. ресур.: < [http:// www.kiev-security.org.ua.bo.4.136.shtml](http://www.kiev-security.org.ua.bo.4.136.shtml)>.
4. Законспирированный оборот – Ел. ресур.: < <http://www.privasi.hro.org.risk.data.index>>.
5. Киберпреступность сильнее полиции // Обзор. – 2006. – № 103 (128).
6. Інформаційне право та права інформатика у сфері захисту персональних даних: Монографія / В. Брижко, М. Гуцалюк, В. Цимбалюк, М. Швець; за ред. д. е. н., професора, члена-кореспондента Академії правових наук України М. Швеця – К.: НДЦПІ АПрН України, 2006.
7. Права человека и защита персональных данных. – Х.: Фолио-ХПГ, 2000.
8. Правовий механізм захисту персональних даних: Монографія / За ред. д. е. н., професора М.Я. Швеця та д. ю. н. професора Р.А. Калужного. – К.: Парламентське видавництво, 2003.
9. Про зняття з розгляду Верховною Радою України законопроекту “Про інформацію персонального характеру” // Правова інформатика. – 2005. – № 2 (6).
10. Про прийняття Верховною Радою України в цілому Закону України “Про захист персональних даних” // Правова інформатика – 2006. – № 3 (11).
11. Упорядкування суспільних відносин у сфері захисту персональних даних // Правова інформатика. –2003. – № 1.
12. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / За ред. В.М. Косака. – К.: Істина, 2004.
13. Див.: Ел. ресур.:<[http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id= &pf3511=27270](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27270)>.

Стаття надійшла до друку 13.03.2007 р.

УДК 343.51+341.45

Віта Іващенко –

професор кафедри кримінального права та криминології навчально-наукового інституту підготовки кадрів громадської безпеки та психологічної служби КНУВС, кандидат юридичних наук, доцент

МІЖНАРОДНІ ТА НАЦІОНАЛЬНІ ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ФАЛЬШИВОМОНЕТНИЦТВО

Анотація. Розглядаються питання міжнародного та національного правового регулювання протидії суспільно небезпечним діянням, пов'язаним з фальшивомонетництвом.

Annotation. The questions of the international and national legal adjusting of counteraction are examined publicly by a dangerous act, related to the forger.

Фальшивомонетництво є одним із давніх злочинів міжнародного характеру. Подібні суспільно небезпечні діяння не могли не зацікавити вчених. Їх вивчали І.П. Бліщенко, Б.В. Волженкін, Л.Н. Галенська, Н.О. Гуторова, О.О. Дудоров, Р.А. Каламкарян, І.І. Карпець, І.І. Лукашук, А.В. Наумов, В.П. Панов та інші. При цьому зверталась увага на складність розкриття таких правопорушень, недосконалість законодавства у боротьбі з ними. Тому доцільно розглянути питання міжнародного та національного правового регулювання протидії цим суспільно небезпечним діянням.

Виникло фальшивомонетництво ще до появи грошових знаків, коли в їх якості виступали куски золота і срібла, засоби і предмети праці. Поява монет призвела до поширення цього злочину. Відбулося це на межі VII-VI століть до н.е., коли Лідійський цар Аліатт (чи його син – легендарний Крюз) замінив металеві пластинки круглими дисками із дорогоцінного сплаву електра, що представляв суміш золота і срібла, та почав таврувати їх з обох сторін символом царської влади – зображенням голови лева. На дисках вказувалась також вага дорогоцінного металу. Історики вважають, що свої незліченні багат-

ства Крюз накопичив не стільки пограбуванням завойованих земель, як завдяки карбуванню таких дисків, у яких, за його вказівкою, стали занижувати вміст золота і срібла, що не співпадав з позначкою на грошовому знаку. Це – перше державне фальшивомонетництво, відомості про яке надійшли до нас з історичних документів [1, 127]. Але такі випадки не були поодинокими.

Наприклад, у Римській імперії за рішенням сенату монетний двір спорудили в храмі богині Юнони – охоронниці сімейного вогнища, подружньої вірності й честі. Храм з тих пір отримав назву Юнони-монети. Але навіть Юноні, жінці і сестрі Юпітера, ні тоді, ні пізніше не вдалося зберегти “честь і гідність” грошових знаків, що випускалися під покровом її імені та в її “будинку”, або хоча б присоромити винних у їх підробці римських senatorів, наділених владою. У храмі періодично проводились великомасштабні операції з підробки грошей і робилось дуже часто це грубо, примітивно [1, 127-128].

В наступні історичні періоди також спостерігалось багато випадків фальшивомонетництва. Продовжували вчинятися такі злочини і з появою паперових грошей.

Слід зазначити, що підробляють багато предметів і сьогодні. Серед них – документи, печатки, штампи, цінні папери, знаки поштової оплати, проїзні квитки, дорогоцінне каміння. Підробка приносить злочинцям значну вигоду, тому фальшивомонетництво каралось і карається кримінальними законами всіх держав.

Так, ще закони стародавньої Греції, Індії, Риму, Єгипту передбачали суворі покарання за підробку золота й срібла. Зокрема, закони Ману зобов'язували розтинати злочинця бритвами на дрібні шматки. Згідно з законами Єгипту йому належало відсікти руку, а в стародавній Греції за підробку засуджували до смертної кари.

“Руська правда” розглядала підробку грошей як тяжкий злочин, за вчинення якого страчували. Починаючи з 1533 року винним особам заливали в рот олово і відсікали руки.

Нелюдські види покарань за фальшивомонетництво (відтинання частин тіла, різні види смертної кари, розтин злочинця) передбачало законодавство середньовічної Німеччини, Франції та інших країн.

Спочатку фальшивомонетництво розглядалось як злочин, вчинений приватними особами з корисливою метою, пізніше – як по-

сягання на інтереси держави. У деяких випадках шляхом випуску підроблених грошових коштів окремі країни намагались підірвати економіку інших держав і отримати перемогу у війні. Наприклад, до таких дій звертався Наполеон I щодо Росії в період підготовки своєї інтервенції. Подібна практика змусила держави спільно шукати засоби захисту від таких злочинів, які інколи загрожували економічною кризою.

Про одну із відомих подібних справ писав у своїй роботі К.С. Родіонов [1, 128-129]. Так, у 20-х роках ХХ століття у Франції спостерігався нечуваний наплив фальшивих банкнот. Як стало відомо згодом, вони таємно друкувалися в Німеччині з відома та на замовлення німецького уряду, який очолював канцлер Г. Штреземан. Під його керівництвом був розроблений план підриву економіки Великобританії і Франції – ворогів Німеччини в період першої світової війни. До вчинення цього злочину німцям вдалося залучити також уряд Угорщини. Фальшиві англійські та французькі банкноти виготовлялися в Німеччині, для чого на околицях Кельну був обладнаний спеціальний “монетний двір”. Розповсюдженням фальшивок займалася угорська сторона. Підроблені купюри переправлялись не лише у Великобританію та Францію, але й в країни, де знаходились в обігу французькі франки чи англійські фунти стерлінгів.

У 1926 році голландській поліції вдалося затримати одного із угорських посильних із підробленими франками. Цей випадок змусив Францію виступити в Лізі Націй з ініціативою укласти багатосторонній договір про боротьбу з підробкою грошових знаків.

Необхідність спільної протидії цьому злочину сприяла укладенню 20 квітня 1929 року Женевської конвенції з боротьби із підробкою грошових знаків. СРСР ратифікував цей документ 3 травня 1931 року його вимоги є обов'язковими для нашої держави на підставі Закону від 12 вересня 1991 року “Про правонаступництво України”.

Під “грошовими знаками” Конвенція має на увазі паперові гроші, включаючи банківські білети, та металеві монети (ст. 2).

Як злочини мають кваліфікуватися (ст. 3):

1. Усі обманні дії з виготовлення чи зміни грошових знаків, вчинені будь-яким способом, що використовується для досягнення цього результату.

2. Збут підроблених грошових знаків.
3. Дії, спрямовані на збут, ввезення до країни, отримання чи придбання для себе підроблених грошових знаків, за умови, що про їх підроблений характер було відомо.
4. Замах на ці правопорушення та співучасть у них.
5. Обманні дії з виготовлення, отримання чи придбання для себе знарядь або інших предметів, призначених для виготовлення підроблених грошових знаків та їх зміни.

Перераховані діяння, якщо вони вчинені в різних країнах, розглядаються як окремі правопорушення. Відповідальність за фальшивомонетництво настає незалежно від того, підроблені національні грошові знаки чи іноземні.

Згідно зі ст. 10 договори про видачу злочинців сторони Конвенції погодились поширити і на осіб, які займаються підробкою грошових знаків.

Документом також передбачений взаємний обмін інформацією з метою боротьби з цим злочином.

Стаття 12 встановила, що в кожній країні дізнання у справах щодо підробки грошових знаків повинне проводитись за національним законодавством спеціальним центральним бюро. У свою чергу, центральне бюро повинне співпрацювати:

- а) з емісійними органами;
- б) з міліцейськими (поліцейськими) підрозділами країни;
- в) з центральними бюро інших держав. Крім того, воно зобов'язане централізувати в кожній країні всі дані, що можуть полегшити розшук випадків підробки грошових знаків, їх запобігання і припинення.

Отже, розглянутий міжнародно-правовий документ має важливе значення у боротьбі з фальшивомонетництвом, хоча й містить деякі недоліки. Зокрема, Конвенція 1929 р. не передбачає відповідальність за підробку цінних паперів, чеків, акредитивів та інших документів. Не передбачено в міжнародному акті покарання щодо вивозу фальшивих грошей за межі держави.

Прогалини Конвенції держави заповнюють шляхом укладення двосторонніх угод.

У теперішній час питання міжнародної співпраці в боротьбі з цим небезпечним злочином вирішує Інтерпол. Свою діяльність він проводить за декількома напрямками:

- веде облік випадків фальшивомонетництва, осіб, які виготовляють і збувають підроблені гроші та цінні папери;
- збирає і поширює інформацію про зміни в грошових системах країн світу;
- вивчає способи підробки грошових знаків та цінних паперів з метою вироблення засобів захисту;
- готує рекомендації країнам-членам організації з питань ускладнення технології виробництва грошових знаків і цінних паперів та їх захисту від підробки;
- виробляє рекомендації щодо правового регулювання боротьби з фальшивомонетництвом;
- узагальнює досвід роботи поліції у боротьбі з підробкою грошових знаків і цінних паперів та поширює найбільш ефективні методи;
- виробляє тактику щодо інформування населення про появу підроблених грошових знаків та цінних паперів;
- приділяє увагу підвищенню професійного рівня поліцейських, які залучені до сфери боротьби з фальшивомонетництвом.

В той же час, про кожний випадок вчинення фальшивомонетництва як злочину міжнародного характеру Національні центральні бюро країн повідомляють Генеральний секретаріат Інтерполу. Так, після закінчення другої світової війни цією організацією зареєстровано більше 10 тис. типів підробки грошей. Але, на думку спеціалістів, ця цифра не відображає дійсного на той час поширення фальшивомонетництва. В 1984 році фальшивки були виявлені в 75 країнах, у 1988 році – в 65 відповідно. Зазвичай понад 80 відсотків випадків фальшивомонетництва доводиться на долари США [1, 132].

Треба звернути увагу, що останнім часом техніка фальшивомонетництва стала більш досконалою, а правопорушення такого роду почали носити організований характер. Злочинці вдало використовують сучасну техніку, хімічні речовини, барвники, якісний папір, що дозволяє швидко й у великій кількості виготовляти фальшивки високої якості. Як правило, збуваються вони далеко від місця виготовлення через розгалужену мережу розповсюджувачів.

Тому питання боротьби з фальшивомонетництвом щорічно виносяться на розгляд Генеральної асамблеї Інтерполу. Заходи протидії цьому злочину розглядаються досить часто на міжнародних конференціях, в яких беруть участь не лише представники правоохоронних органів, а й фінансових та емісійних установ держав світу.

Виконуючи свої міжнародно-правові зобов'язання, нашою державою в ст. 199, що міститься у розділі VII “Злочини у сфері господарської діяльності” Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 році, встановлено відповідальність за виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів або білетів державної лотереї. Справедливо зазначено О.О. Дудоровим про суспільну небезпеку цього злочину, яка, на думку автора, полягає в тому, що це діяння ускладнює регулювання грошового обігу в країні, посилює інфляцію, дестабілізує функціонування фінансово-кредитної системи, погіршує макроекономічну ситуацію, здатне заподіяти майнової шкоди державі, громадянам і юридичним особам. Фальшивомонетництво порушує прерогативу держави на випуск грошових знаків і державних цінних паперів, дискредитує владні структури, знижує довіру до офіційних грошових знаків країни на внутрішньому й зовнішньому ринках [2, 25-26].

До предметів злочину, передбаченого ст. 199 КК України, належать:

- державні казначейські білети, білети Національного банку України, розмінна металева монета, які перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України, а також вилучені з обігу чи такі, що вилучаються з нього, але підлягають обміну на грошові знаки, які введено в обіг;
- іноземна валюта – іноземні грошові знаки у вигляді банкнот, казначейських білетів, монет, які перебувають в обігу і є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави, а також вилучені з обігу чи такі, що вилучаються з нього, але підлягають обміну на грошові знаки, які введено в обіг;
- цінні папери, які випускаються і забезпечуються державою [3, 141].

Крім того, предметом злочину є також білети державної лотереї.

Отже, вказані предмети мають перебувати в обігу на території України чи відповідної іноземної держави, а також вилучені з обігу чи такі, що вилучаються з нього, але підлягають обміну на предмети, які введено в обіг; бути підробленими будь-яким способом; рівень підробки має бути досить високим. Підроблена національна валюта та інші предмети злочину повинні мати схожість зі справжніми за формою, розміром, кольором та іншими основними реквізитами настільки, що можуть знаходитись в обігу, хоча б деякий час.

У судовій практиці не визнаються предметом злочину, передбаченого ст. 199 КК, купюри з підробкою тільки цифрового номіналу, з наклеєним номіналом, написами, зображеннями, що не відповідають сторонам, і не мають суттєвої схожості з українською або іноземною валютою, що перебуває в обігу [4, 530].

Об'єктивна сторона злочину може виражатися у виготовленні, зберіганні, придбанні, перевезенні, пересиланні, ввезенні в Україну з метою збуту, а також збуті зазначених предметів.

Виготовлення полягає як у створенні підроблених предметів, так і в частковій їх підробці. Кількість предметів та спосіб їх підробки на кваліфікацію суспільно-небезпечного діяння не впливають.

Як роз'яснив Пленум Верховного Суду України, склад злочину утворює як повна імітація предмету злочину, так і його істотна фальсифікація тим чи іншим способом справжніх грошових знаків та інших предметів злочину, що робить можливим досягнення мети їх збуту і, за планом винного, у звичайних умовах ускладнює або зовсім виключає виявлення підробки [3, 142].

Тому збут грубо підроблених предметів, коли підробку можна виявити з першого погляду, кваліфікується як шахрайство (ст. 190 КК України). В таких випадках винна особа розраховує, як правило, на індивідуальні особливості потерпілого чи особливі обставини збуту. Аналогічно треба розглядати й випадки підробки предметів з метою збуту, що не знаходяться в обігу, а мають лише колекційну цінність, наступний їх збут під виглядом справжніх.

Зберігання передбачає дії, що пов'язані з перебуванням предмета даного злочину у володінні винного (при собі, у помешканні, в схованках чи інших місцях). Перенесення підроблених предметів також утворює зберігання.

Придбання охоплює купівлю, отримання у рахунок сплати боргу, в обмін, у дарунок тощо підробленої національної чи іноземної валюти, державних цінних паперів чи білетів державної лотереї.

Перевезення – це будь-які дії з переміщення предметів злочину транспортними засобами.

Під пересиланням розуміють переміщення предметів без участі відправника, зокрема, у вигляді поштових або багажних відправлень.

Ввезення в Україну передбачає переміщення предметів злочину через державний кордон України.

Зазначені дії утворюють склад злочину за умови вчинення їх з метою збуту.

Збут підробленої національної валюти та інших предметів злочину означає випуск їх в обіг шляхом оплати за придбані товари чи послуги, надання позики, покриття боргу, розміну, програш в азартних іграх, дарування тощо. Збут визнається закінченням злочином, якщо будь-яка особа прийняла підроблений предмет як справжній.

Суб'єктивна сторона характеризується прямим умислом. Обов'язковою ознакою є також спеціальна мета – збут.

Суб'єкт злочину – фізична осудна особа, яка досягла 16 років.

Частина 2 ст. 199 передбачає відповідальність за ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб чи у великому розмірі, який згідно з приміткою до ст. 199, має місце, якщо сума підробки у двісті і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Частина 3 ст. 199 передбачає відповідальність за ті самі дії, вчинені організованою групою чи в особливо великому розмірі, якщо сума підробки у чотириста і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Покарання за основний склад злочину передбачено у вигляді позбавлення волі на строк від трьох до семи років; за ч. 2 ст. 199 – позбавлення волі на строк від п'яти до десяти років; за ч. 3 ст. 199 – позбавлення волі на строк від восьми до дванадцяти років з конфіскацією майна.

Про поширеність в Україні злочину, що розглядається, свідчать такі статистичні дані: лише за 2000 р. з обігу було вилучено понад

14 тис. підроблених банкнот національної валюти на суму 236,7 тис. грн. та понад 1,2 тис. банкнот доларів США на суму, що перевищує 115 тис. грн. Покладено край діяльності 19 підпільних майстерень, знешкоджено 106 злочинних угруповань фальшивомонетників, на розгляд судів направлено 512 кримінальних справ стосовно 836 осіб [2, 26]. Показовим є той факт, що за станом на 2004 р. 17701 злочинів, порушених за ст. 199 КК України, залишались нерозкритими.

На нашу думку, боротьба з цим злочином була б ефективнішою за умови прийняття багатостороннього документа з даного питання, який би відповідав вимогам сьогодення, скоординував діяльність міжнародної спільноти у цьому напрямку й усунув прогалини Конвенції 1929 р.

Крім розглянутого, на міжнародному та регіональних рівнях доцільно розробити нові універсальні заходи з протидії фальшивомонетництву. Держави й в подальшому мають узгоджувати порядок обміну інформацією про такі злочини та злочинців, здійснювати підготовку спеціалістів з питань боротьби із такими суспільно-небезпечними діями.

Список використаних джерел

1. *Родионов К.С.* Интерпол: вчера, сегодня, завтра. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Междунар. отношения, 1990.

2. *Дудоров О.О.* Злочини у сфері господарської діяльності: кримінально-правова характеристика: Монографія. – К.: Юридична практика, 2003.

3. Про практику розгляду судами кримінальних справ про виготовлення або збут підроблених грошей чи цінних паперів: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 12 квітня 1996 року // Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах / Верховний Суд України; за заг. ред. В.Т. Маляренка. – К.: Юрінком Інтер, 2005.

4. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін.; за заг. ред. В.В. Сташица, В.Я. Тація. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003.

Стаття надійшла до друку 03.05.2007 р.

Психолого-педагогічне та кадрове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України

УДК 351.745.5+154.4:35

Вадим Барко –
проректор управління МВС, доктор
психологічних наук, доцент

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Анотація. У статті розглядаються актуальні питання удосконалення системи управління персоналом в органах внутрішніх справ; пропонуються сучасні підходи до управління, які ґрунтуються на використанні психологічних закономірностей під час відбору, мотивації та навчання персоналу.

Annotation. The article is devoted to the actual issues of improvement of the personnel management system in Ukrainian militia. The contemporary approaches to police management, based on the implementation of psychological patterns to motivation, professional selection and training are suggested.

Управління представляє собою соціальний феномен, без якого неможливе існування і розвиток людства. Процеси управління мають місце всюди, де здійснюється спільна діяльність людей, спрямована на досягнення певних цілей. Сьогодні питання управління є предметом цілого ряду наук, зокрема: кібернетики, інформатики, юриспруденції, соціології, психології тощо. Управління здійснюється за подібними принципами і законами у складних системах – біологічних, соціальних, технічних – і базується на отриманні, обробці та передачі інформації.

Соціальне управління існувало на всіх етапах розвитку суспільства як необхідна умова погодження колективних дій людей. В англійській літературі характеризуючи соціальні проблеми управління зустрічається термін “management”, який в перекладі означає управління, завідування, керівництво, і слово “manager” – відповідно управлінець або керівник. Проте існує багато класичних визначень. Наприклад,

у Всесвітньому тлумачному словнику Уебстера наводяться основні значення поняття “менеджмент” як способу або манери спілкування з людьми; мистецтва влади і управління; особливого роду вмінь, адміністративних навичок; органу управління, адміністративної одиниці. Вітчизняні дослідники (А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський) дають більш точне визначення – соціальне управління є цілеспрямованим впливом на суспільство для його впорядкування, збереження, вдосконалення й розвитку.

Враховуючи природу й субстанційну специфіку суб’єктів управління, ряд дослідників (Г.В. Атаманчук, В.Б. Авер’янов) в соціальному управлінні вирізняють: державне управління (суб’єкт управлінського впливу – держава), суспільне управління (суб’єкт управлінського впливу – суспільство та його структури), менеджмент (суб’єкт управлінського діяння – підприємець). Проте, на даний момент, стосовно поліцейських організацій, у англійських літературних джерелах широко вживаються слова “менеджмент” і “менеджер”, які стали інтернаціональними та в широкому смислі є синонімами термінів “соціальне управління” і “управлінець” відповідно. Враховуючи зазначене, терміни “поліцейський менеджмент” і “поліцейське управління” авторами розглядаються як синоніми, тобто як вид соціального управління і різновид державного управління, пов’язаний, в першу чергу, з реалізацією цілей та функцій держави, оскільки поліція (міліція) у переважній більшості країн є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров’я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства й держави від протиправних посягань.

Узагальнюючи світову управлінську практику, можна сформулювати такі передумови поліцейського менеджменту: потреба в ньому виникає у зв’язку з необхідністю координації діяльності більшої або меншої кількості людей, кожен із яких виконує певну роботу; менеджмент, як управлінська діяльність, притаманний організаціям, які функціонують у певному ринковому середовищі; будь-якій організації потрібен менеджмент для досягнення своїх цілей, а останній не може існувати без організації; для досягнення цілей організації завжди доводиться використовувати певну кількість обмежених ресурсів (матеріальних, людських, фінансових, інформаційних); менеджмент є тією ланкою,

яка забезпечує ефективне використання зазначених ресурсів; раціональний менеджмент ґрунтується на балансуванні між успіхом організації (досягненням її цілей), а також рівнем використання ресурсів.

З урахуванням сказаного А. Кредісов і Є. Панченко (1999) дають таке визначення: соціальне управління – це безперервний і цілеспрямований процес впливу на колектив людей – працівників організації для координації їхньої діяльності у процесі виробництва і досягнення поставлених цілей, найкращих результатів у змінному середовищі шляхом продуктивного використання наявних ресурсів. Принципову схему управління і управління ОВС можна уявити як систему взаємодії двох основних елементів: суб'єкту управління (тих, хто керує) і об'єкту управління (тих, ким керують).

З точки зору сучасних дослідників зміст соціального управління полягає в тому, що останнє є об'єктивно необхідним різновидом діяльності, яка складається зі свідомого та цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на соціальні системи з метою підвищення їх ефективності, приведення його у відповідність до об'єктивних закономірностей розвитку (В. Плішкін, 1999).

Р. Роберт і Д. Кукендал (1997) дають схоже сучасне визначення менеджменту як процесу роботи з людьми в гуманістичній манері для максимально ефективного і результативного досягнення цілей і завдань організації. В цьому визначенні є декілька суттєвих моментів: а) робота з людьми в гуманістичній манері – під цим автори розуміють істотний елемент сучасного менеджменту, позитивне ставлення до прийнятих на роботу в організацію працівників із боку менеджерів, багатостороннє співробітництво між ними, повага, збереження почуття людської гідності. Дослідження показують, що у разі гуманістичної атмосфери організації, гуманне ставлення працівників переноситься на громадянське суспільство, населення, що дає добрі наслідки і підвищує ефективність роботи поліції; б) досягнення цілей і задач організації означає, що мета – це ідеальне бачення глобального результату діяльності, котрий може бути досягнутий протягом певного часу та відбиває роль поліції у суспільстві (наприклад, зменшити рівень злочинності у регіоні, зменшити побоювання населення тощо). Задачі або завдання є більш специфічними й конкретними, як правило, обмежуються часовими межами і вимірюються кількісно

(зменшити протягом року кількість квартирних крадіжок на 10 відсотків); в) максимально ефективно й результативно досягнення цілей – ефективність розуміється як співвідношення між витраченими поліцією ресурсами і досягнутим результатом:

$$E = P / B;$$

де: E – ефективність, P – результат; B – витрачені ресурси.

Щоб стати ефективною організація повинна діяти оптимально – досягти поставлених цілей і завдань за мінімально можливих витрат ресурсів (часу, грошей тощо) або за умови тих самих фінансових і людських ресурсів досягти більшого результату, ніж раніше. Результативність представляє собою ступінь досягнення поставлених цілей і завдань. Щоб стати більш результативною, організація повинна виконати більше завдань, або повніше досягти кінцевого результату, цілей. Вважається, що можливі чотири варіанти балансу результативності й ефективності: а) відсутній наголос як на результативності, так і на ефективності; менеджери й виконавці мають достатньо ресурсів, але діють без чіткого плану, не оптимально, отже ресурси витрачаються марно, результати мінімальні; б) надмірний наголос на результативності (успіх за будь-яку ціну) – приводить до того, що організація діє результативно, але неефективно, обмежені ресурси використовуються нераціонально, на подальший розвиток їх не вистачає; в) надмірний наголос на ефективності; цей варіант використовують економні менеджери, які прагнуть зберегти ресурси організації, намагаються обмежитись моральними стимулами. Внаслідок цього результат часто буває непоганим, але ресурси не використані, люди перевантажені і незадоволені; г) збалансований наголос на результативності і ефективності; менеджер за участю виконавців розробляє та затверджує бюджет, використання ресурсів здійснюється гласно, робота виконується ефективно із досягненням цілей.

Середовище, яке постійно змінюється, відіграє визначальну роль у змісті управлінської діяльності, адже управління є саме пристосуванням організації до умов середовища, воно виходить із середовища і повертається до нього. Управлінці спочатку повинні визначити вимоги споживачів, власників, держави, потім виробити плани й організувати виробництво послуг (товарів) і, нарешті, продати послуги (товари) та задовольнити потреби споживачів, отримавши прибуток.

Зовнішнє середовище – це об’єктивні обставини, фактори, що оточують організацію в суспільстві, до яких вона мусить пристосуватись. Зовнішнє середовище в Україні, на думку низки авторів, є складним та нестабільним через протистояння законодавчої і виконавчої влади, велику кількість й слабкість партій, знецінення моральних норм.

Робота з іншими і через інших, організація співробітництва багатьох людей – це серцевина управління. Сьогодні продуктивною формою взаємовідносин між керівником та підлеглими стає співпраця, коли кожен з учасників бере на себе певні зобов’язання й відповідальність. Дослідник менеджменту І. Ансофф ввів термін “синергія” який слід розуміти як ефект підвищення результативності за рахунок використання взаємозв’язків та взаємопідсилення різних видів діяльності, коли загальний результат перевищує суму показників віддачі усіх ресурсів, що діють незалежно. Досягти синергетичного ефекту складно, але під створення команди співробітників-однодумців важливо уникнути типових помилок, що знижують синергізм та ефективність співпраці: а) перетворення керівника на виконавця; б) відмова від делегування; в) визначення цілей у відриві від працівників; г) відмова від спілкування з персоналом; д) відмова від навчання і саморозвитку; є) опір змінам; ж) ігнорування досягнень працівників. Цілі організації визначають напрям розвитку управління, стимули для працівників та стандарти для вимірювання виконання. Як правило, організація має систему цілей, які повинні узгоджуватись та не суперечити одна одній. Головна ціль завжди пов’язана з діяльністю у зовнішньому середовищі, вона визначає комплекс допоміжних організаційних цілей.

Управлінці у будь-якій організації, в тому числі й у поліції, виконують різноманітні функції. За напрямами вирішуваних завдань функції поділяються на основні, ресурсні та управлінські; за змістом кожна із зазначених функцій поділяється ще на декілька складових (В. Плішкін, 1999). Управлінці здійснюють шість суттєвих процесуальних управлінських функцій, які змістовно поділяються на аналітичну (дослідження стану реалізації управлінської діяльності), прогнозуючу (передбачення напрямків розвитку діяльності), планууючу (розробка етапів діяльності, програми дій), організаційну (організація виконання управлінського рішення), регулюючу (регуляція, спрямування і корекція виконання) і контролюючу (нагляд і облік за виконанням).

Реалізація базових функцій управління передбачає врахування у процесі управління такого важливого психологічного феномену, як керівництво. Останнє, на думку ряду авторів, являє собою процес здійснення впливу на людей та налагодження з ними міжособистісних стосунків з метою досягнення управлінських цілей.

Велике значення для здійснення процесу управління має реалізація принципів соціального управління. Під принципами розуміють основні положення, загально визнані правила тієї чи іншої діяльності. Відносно управління принципи відображають пізнані людиною закономірності, котрими керуються органи управління в процесі створення та функціонування соціальних систем управління. Існуючі сьогодні погляди на принципи управління можна умовно розподілити на дві групи: універсальні та прикладні. До першої групи належать ті з них, які прагнуть узагальнити усталену практику управління та визначити найважливіші риси управлінської діяльності. Звичайно, не можна сказати, що така система принципів остаточно склалася, вона є динамічною. Вважається, що найповніше принципи сучасного управління викладені П. Друкером (1984). Це такі сім принципів: орієнтація управління на людину, що означає налагодження ефективної співпраці людей, подолання вад окремих працівників і максимальне розкриття їх потенціалу; культурна природа управління, означає, що управління є частиною загальної культури кожної країни, традицій народу й одночасно поєднує у собі загальносвітлові тенденції; інтегрування інтересів працівників організації навколо загальних цілей означає, що працівники виконують свої функції, задовольняють при цьому власні потреби та інтереси ефективно досягаючи результатів організації; розвиток здібностей усіх працівників організації та ефективне їх використання на всіх рівнях управління, що, перш за все, означає розвиток ініціативи і творчого підходу працівників до справи, освоєння ними нових знань, умінь та методів роботи; використання в управлінні ефекту синергії, тобто така організація командної діяльності персоналу, коли їх взаємодія, колективна робота значно перевищує просту суму результатів діяльності кожного працівника окремо; науковий підхід до визначення ефективності управління організацією, що означає уникнення спрощених підходів до оцінки ефективності управління, обов'язкове врахування показників згур-

тованості, задоволення, громадської думки тощо; співробітництво та тісна взаємодія організації з навколишнім середовищем, що означає постійний моніторинг і вивчення потреб населення, дослідження змін в оточенні, готовність до гнучкого реагування.

Деякі дослідники виділяють групи загальних та спеціальних принципів управління. До загальних відносяться такі принципи як науковість, законність, гласність, гуманізм, розподіл влад, системність, плановість та конкретність. До спеціальних – такі принципи як ієрархічність, функціональність, територіально-галузевий, норми керованості (принципи побудови системи управління), а також цілеспрямованість, принцип головної ланки, відповідності делегування, поєднання єдиноначальності та колегіальності, відповідальності посадових осіб, раціонального співвідношення цілей та способів їх досягнення.

Поліцейське управління має спільні риси з приватним менеджментом, проте є і відмінності. За прийнятим в нашій країні визначенням управління ОВС є особливим видом діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб з упорядкування системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування та розвитку з метою ефективного вирішення завдань по боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку. При цьому управління органами внутрішніх справ розглядається у двох аспектах: а) управління системою органів внутрішніх справ із боку держави; б) управління, яке здійснюється в середині системи, коли об'єктами управління є співробітники, служби, підрозділи, а суб'єктами – керівники, апарати відповідних рівнів. Зміст такої управлінської діяльності включає в себе: визначення цілей, завдань та функцій органів внутрішніх справ; розробку й удосконалення організаційної структури; забезпечення трудовими, матеріальними та іншими ресурсами; підготовку й реалізацію управлінських рішень; координацію дій органів і підрозділів; регулювання функціонування з урахуванням обстановки; створення системи обліку та контролю.

Розглянемо основні етапи розвитку управління та поліцейського управління, що допоможе з'ясувати специфіку і взаємозв'язок їх процесів, визначити вплив загальної теорії управління на поліцейську теорію й практику управління.

Дослідники проблем поліцейського управління у країнах Західної Європи на початку 70-х років почали широко застосовувати системний підхід. Першими, хто запровадив теорію відкритих систем до поліціювання були Р. Спроул і С. Фергюсон (1980), які вважали, що поліцію необхідно розглядати як відкриту систему, оскільки: поліцейські департаменти є підсистемами, що функціонують у системі правоохоронних органів – прокуратури, судів, адвокатури тощо, поліція взаємодіє також із громадянським суспільством як підсистема; системний підхід дозволяє реалізувати в роботі поліції досягнення інших галузей управління; системний підхід забезпечує нові перспективи для внутрішнього розвитку поліцейських організацій та для вдосконалення відносин з оточуючим суспільством; системний підхід є орієнтованим на дію і кінцевий результат.

Окрім системного підходу, наприкінці 80-х років в поліції набув поширення так званий “корпоративний менеджмент”, (термін прийшов з приватного менеджменту), в основі якого лежить першочергове визначення принципів соціальних і фінансових цілей організації, продуктів, технологій і процесів, необхідних для досягнення цих цілей (Р. Крейтнер, М. Моор, 1988). Корпоративний менеджмент також базується на ґрунтовному аналізі відповідності потенціалу організації умовам реального оточення і оточення в близькому майбутньому, що дозволяє винайти оптимальну стратегію діяльності поліцейської організації та планувати роботу.

Нарешті, 90-ті роки ознаменувались широким усвідомленням більшістю поліції західних країн критики на свою адресу відносно недоліків у розумінні потреб і очікувань з боку громадянського суспільства. Результатом стало те, що більшість поліцейських департаментів почали працювати у руслі концепції соціально-орієнтованого управління, близького до теорії якісного менеджменту. З метою покращання якості поліцейського сервісу для громадянського суспільства особлива увага приділяється трьом сферам діяльності: громадянам – замовникам сервісу, персоналу поліції та командній роботі цього персоналу. Головна мета розглядуваного підходу до управління, – який отримав назву проактивного, – досягнення довготривалого, тотального задоволення суспільства роботою поліції, профілактична робота органів та підрозділів внутрішніх справ, тобто спрямована на

попередження можливих злочинів і правопорушень у суспільстві, а також конфліктів та невдоволень працівників усередині організації (У.А. Тібаулт, Д.М. Линч, Р.Б. Макбрайд, 1991).

Типовий приклад діяльності поліції за концепцією соціально-орієнтованого проактивного (попереджувального) менеджменту демонструє поліцейський департамент Медісона (США). Шеф департаменту (С. Купер) разом із колегами розробили ряд принципів, які допомогли їм відійти від традиційного бюрократичного менеджменту і почати діяти з орієнтацією на якість сервісу. Автори також називають проактивний підхід “якісним лідерством” і визначають його принципи: віра у виховну й підтримуючу роль командної роботи; орієнтація на процес вирішення проблем, заснований на фактах, а не на емоціях; врахування думки персоналу департаменту перед прийняттям ключових рішень; віра в те, що найкращий спосіб покращання якості роботи персоналу – це опитування поліцейських і врахування їх думки; прагнення розвивати всебічну довіру й повагу один до одного серед офіцерів поліції; орієнтація на замовника (громадянина); опора на 95 відсотків успішних працівників, а не на 5 відсотків персоналу, який створює проблеми; справедливе поводження з усіма працівниками; удосконалення системи перевірки ефективності роботи поліцейського, уникнення необґрунтованих звинувачень працівників; уникнення силового прийняття рішень “зверху-вниз” всюди, де це можливо; заохочення творчого підходу працівників до справи, лояльність до ненавмисних помилок; розвиток атмосфери відкритості та постійного зворотного зв’язку у роботі з персоналом, керівник – це тренер, помічник; розробка на основі командної роботи узгоджених з персоналом планів діяльності організації та шляхів їх здійснення.

Процес управлінських змін, запроваджених поліцейським департаментом Медісона виявився досить тривалим у часі: знадобилося 9 років для переходу від традиційної організації до проактивної та соціально-орієнтованої. Досвід департаменту показав, що для промілітаристської поліцейської організації з метою її перетворення на сучасну соціально-орієнтовану є важливими три головні умови: а) потреба поліцейського департаменту у змінах, спрямованих на досягнення якісних результатів; б) розуміння, що поліцейська організація не є статичною та повинна бути готовою до прийняття нових управлінських підходів у

змінюваному суспільстві; в) усвідомлення важливості проактивного (профілактичного) реагування як на внутрішні потреби організації і персоналу, так і на зовнішні потреби громадянського суспільства.

Унаслідок розглянутих процесів сьогодні в юридичній та соціально-психологічній літературі держав демократичної орієнтації основні визначення поліцейської діяльності мають соціальне забарвлення. Так, міністр внутрішніх справ Франції відмічає, що захист і забезпечення свободи – постійне та найвище завдання національної поліції; міністр внутрішніх справ Італії підкреслює, що сили охорони правопорядку мають на меті захист демократичних інститутів нації, охорону прав і свобод усіх класів, соціальних груп та кожного громадянина. У законі німецької землі Північний Рейн-Вестфалія “Про поліцію” (1980) сказано, що основним завданням поліцейських сил є попередження загрози громадській безпеці. В рамках його здійснення поліція повинна попереджувати скоєння злочинів і забезпечувати карне переслідування злочинців. Поліція надає допомогу іншим органам влади. Заходи, що порушують права людини, поліція має право застосовувати лише у випадках, коли це допускається законом. В реальній дійсності завдання сучасних поліцейських органів є дуже багатогранними. Американські дослідники (Г. Леонард, М. Моор, 1985) стосовно США такими завданнями вважають: виявлення злочинців і злочинів, затримання правопорушників; участь у подальших судових процесах; запобігання правопорушенням під час патрулювання й інших заходів; забезпечення конституційних гарантій; надання допомоги особам, яким загрожує фізична розправа або тим, які не в змозі самі про себе піклуватися; регулювання руху транспортних засобів і пішоходів; вирішення конфліктів; виявлення проблем, що потенційно можуть ускладнювати контроль за дотриманням законності та роботу місцевої влади; створення й підтримання у жителів певної місцевості почуття впевненості у власній безпеці; підтримання порядку в громадських місцях; надання інших послуг за надзвичайних обставин. Як видно з переліку, до кола обов’язків сучасної поліції входить не лише боротьба зі злочинністю, а й здійснення інших заходів у сфері соціального обслуговування населення. Останні мають проактивний характер, оскільки основна їх спрямованість – запобігання порушенням закону (наприклад, під час сімейних конфліктів, стихійних лих, пожеж тощо). За статистикою

в різних регіонах США 40-70 відсотків викликів поліції – це прохання допомоги в ситуаціях не пов'язаних із правопорушеннями.

Отже проактивний підхід до поліціювання в цілому і до поліцейського управління, заснований на попередженні та профілактиці злочинів, попередженні та профілактиці конфліктів в організації, невдоволення працівників, стресів і негараздів (на відміну від застарілого “реактивного” – реагування на вже вчинений злочин і організаційний конфлікт) – стає в сучасному суспільстві могутнім засобом оптимізації управління поліцією, підвищення довіри населення до поліції. Так, опитування 20 тисяч громадян у 12 державах Західної Європи на початку 90-х років показало, що поліція посідає перше місце за шкалою довіри громадян (70 відсотків), випереджаючи церкву, систему освіти, телебачення та радіо, соціальне страхування, місцеву владу, профспілки тощо. Відносно проактивної роботи поліції судження про ефективність поліції виносяться за такими показниками: кількість офіційних попереджень про неприпустимість подальшої аморальної поведінки; кількість направлених до судів подань щодо встановлення спеціального нагляду за особами, які раніше допустили правопорушення; кількість осіб, заарештованих за незаконне зберігання зброї; кількість вилученої зброї, що незаконно зберігалась, вибухових та наркотичних речовин; кількість виданих і припинених дозволів; кількість бесід та виступів профілактичного характеру з метою інформування населення про заходи щодо забезпечення особистої й майнової безпеки; кількість операцій із забезпечення порядку під час масових заходів тощо; розмір компенсованих за допомогою поліції збитків, економічний ефект від діяльності певного підрозділу.

Таким чином, вважаємо за можливе дати наступне визначення: *управління в органах внутрішніх справ* – це вид соціального управління та різновид державного управління, пов'язаний з реалізацією цілей і функцій держави, виконуваний спеціально призначеними особами або апаратами спеціальних органів виконавчої влади держави (поліції або міліції), призначеними для захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Сучасне проактивне поліцейське управління засновується на застосуванні й поєднанні позитивних моментів ранніх етапів розвитку, включаючи розуміння важливості сис-

темного підходу, теорії ситуаційного управління, теорії Z і принципів якісного менеджменту, які найбільше підходять для управління складними організаціями. Підсумовуючи сказане, можна дати наступне робоче визначення проактивного підходу до управління персоналом.

Проактивне управління персоналом органів внутрішніх справ – це робота з працівниками міліції (поліції) та вплив на них у напрямі досягнення цілей організації, спрямованих на попередження негативних явищ (конфліктів, дистресів, невдоволень), які ґрунтуються: на засадах гуманістичної психології; плануванні життя, кар'єри і діяльності працівників; особистісному розвитку управлінців і персоналу; використанні командної роботи і лідерства; оптимізації і системному підході до усіх компонентів циклу роботи з персоналом – психологічного добору кадрів, мотивації, навчання та підвищення кваліфікації, кадрового моніторингу; налагодженні ефективної системи міжособистісних стосунків. Отже проактивний підхід, на відміну від традиційного реактивного управління, базується на ідеї завчасного упередження проблем та негараздів як всередині організації, так і в зовнішньому середовищі за рахунок: гуманістичного особистісно орієнтованого підходу до працівників міліцейської організації; оптимізації усіх компонентів системи роботи з персоналом (психологічного відбору, мотивації, оцінки діяльності, навчання, особистісного розвитку управлінців і працівників, планування їх життя, кар'єри та діяльності; організації ефективної командної роботи та лідерства у міліцейському підрозділі; налагодження ефективної системи міжособистісних відносин серед персоналу. Подальші дослідження правових і психологічних засад проактивного підходу до управління в органах внутрішніх справ сьогодні інтенсивно здійснюються науково-педагогічними працівниками Академії управління МВС.

Список використаних джерел

1. *В.І. Барко*. Психологія управління персоналом ОВС (проактивний підхід): Монографія. – К.: Ніка-Центр, 2003.
2. *T. D. Anderson*. Every officer is a leader. – L.: St. Lucie Press.
3. *К.Н. Blanchard*. Mission possible: Becoming a world-class organization. – New-York: McGraw-Hill, 1997.

Стаття надійшла до друку 20.02.2007 р.

Тарас Ваврик –

кандидат психологічних наук,
старший викладач кафедри роботи
з персоналом, юридичної психоло-
гії, педагогіки та політології Акаде-
мії управління МВС

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОГО ДОБОРУ УПРАВЛІНСЬКОГО ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Анотація. Існуюча система професійного добору і відбору поліцейських менеджерів не досконально забезпечує ефективність управлінського процесу. Фактично не виявляється глибинна ціннісно-мотиваційна сфера особистості, тип соціальної орієнтації – біофільної (соціально-корисної) чи деструктивної (соціально-негативної). Пропонується створити систему методик психодіагностики та психокорекції біофільної (соціально-корисної) і деструктивної (соціально-негативної) орієнтації управлінців ОВС.

Annotation. The existing system of professional election and selection of police managers not thoroughly provides efficiency of administrative process. However actually does not reveal deep valuable and motivational sphere of the person such as its social orientation – biophil (socially-positive) or destructive (socially-negative) orientation. It is offered to create a system of techniques of psychodiagnostics and psychological correction of biophil (socially-positive) or destructive (socially-negative) orientation of police managers.

Проблема підвищення ефективності управлінського процесу стає дедалі актуальнішою. Особливо вона зростає в системі поліцейського управління, що пояснюється психологічними особливостями правоохоронної діяльності: жорсткою ієрархічністю структури, екстремальністю, стресогенністю, публічністю, наявністю у працівників владних повноважень та повноважень на застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів тощо. Фактично від самого характеру управлінського процесу в ОВС багато в чому залежить популярність або непопулярність влади, адже діяльність міліції часто ототожнюється у населення з “державою” і сприймається як окремий від суспільства елемент. Прикладом такої сепарації може служити відомий

лозунг часів “помаранчевої революції”: “Міліція з народом!”. Помилки й недоліки управлінського процесу та професійного відбору кадрів можуть призводити до гучного резонансу в суспільстві, як, наприклад, у зв’язку з ймовірною причетністю до вбивства журналіста Г. Гонгадзе працівників ОВС.

Питанням оптимізації поліцейського менеджменту, підвищення ефективності прийняття управлінських рішень та кадрової роботи, психологічних аспектів управлінської діяльності присвячено праці В.Г. Андросюка, О.М. Бандурки, В.І. Барка, Л.І. Казміренка, В.П. Казміренка, В.С. Медведєва, В.В. Рибалки, О.М. Столяренка, Г.О. Юхновця, С.І. Яковенка, Р. Роберга, Д. Кукендала, П. Айнсворта, К. Піза та ін.

Розробки вчених свідчать, що сучасний підхід до поліцейського менеджменту можна умовно поділити на реактивний і проактивний.

Під реактивним розуміють тип поліцейського управління, що характеризується бюрократичністю, шаблонністю, негнучкістю, ієрархічною сегрегацією, мілітаризованістю. Хоча непридатність і деструктивність такого стилю за сучасних умов демократичних перетворень є зрозумілими, проте він зберігається у багатьох підрозділах. Так, результати опитування 230 керівників і 250 осіб рядового складу ОВС свідчать про те, що 54 відсотки управлінців використовують як мотиваційний і стимулюючий чинник покарання та загрозу, а 30 відсотків – метод “батога та пряника” [1, 12]. Таким чином, понад 4/5 керівників використовують реактивний тип управління, що є деструктивним по своїй суті.

Проактивний підхід є “цілеспрямованою роботою з працівниками міліції (поліції) і вплив на них у напрямі досягнення цілей організації, що ґрунтуються на засадах гуманістичної психології, планування життя, кар’єри й діяльності працівників; особистісному розвитку управлінців і персоналу; використанні командної роботи й лідерства; оптимізації та системному підході до усіх компонентів циклу роботи з персоналом – професійного психологічного добору; мотивації та стимулювання роботи; особистісного розвитку, навчання та підвищення кваліфікації; кадрового моніторингу, налагодження ефективної системи міжособистісних стосунків” [1, 12]. Його за даними

наведеного вище опитування використовують лише близько 10 відсотків керівників міліцейських підрозділів.

Застосування проактивного підходу управління вимагає певного психологічного типу особистості управлінця. На основі проведених досліджень встановлено, що успішному управлінцю притаманні певні професійно важливі якості, наявність яких робить його професійно придатним – оптимальний рівень розвитку психодинамічних властивостей, високий ступінь розвитку психічних процесів, високий рівень розвитку загальних здібностей, характерологічні особливості (висока адекватна самооцінка, працездатність, комунікабельність, лідерські якості, оптимізм, емпатія тощо) [1, 30]. Варто зазначити, що теперішня система професійного добору орієнтована саме на діагностику вищевказаних психологічних властивостей особистості.

Проте вказаний набір професійно важливих якостей не є повним, оскільки не враховує істинної мотивації та підсвідомих ціннісних орієнтацій потенційного керівника. Залишаючи мотиваційно-ціннісну сферу фактично поза увагою, ми підбираємо управлінця – “машину” за набором якостей, що вказують на його високу працездатність, розвинений інтелект, соціальну адаптивність, креативність. При цьому не враховуються такі особистісні характеристики як доброзичливість, чуйність, бажання допомогти іншому, людяність. Поведінково-функціональна придатність управлінця (високу розвиненість якої мали і деякі відомі харизматичні диктатори – А. Гітлер, І. Сталін, Л. Берія, С. Хусейн) не гарантує його соціально-корисної орієнтації, не розкриває справжньої сутності в гуманістичному вимірі. Між тим, принцип гуманізму є одним із фундаментальних у сучасному праві, менеджменті, психології взагалі, а в теорії проактивного та трансформаційного лідерства зокрема. Так, вважається, що гуманістичний особистісно-орієнтований підхід передбачає наявність у керівника значних ресурсів для самопізнання й саморозвитку, щирість, конгруентність до працівників, турботу про них [1, 2]. Але це неможливо, якщо у нього бракує відповідної соціально-позитивної мотивації.

Проблема мотивації є однією з центральних в аспекті проактивного управлінського підходу. Справа в тому, що більшість психодіагностичних вербальних методик можуть виявити (як правило, тільки при абсолютно щирій позиції респондента, що на практиці зустрі-

частея досить рідко) усвідомлювані мотиви особистості, а не систему інтересів та частково або зовсім неусвідомлюваних ваблень. Е. Фромм з цього приводу зазначав, що “якщо провести дослідження мотивації цих поведінкових якостей, то вони є лише верхньою частиною айсбергу, приховуючи за собою багаточисельні і зовсім різні риси характеру” [8, 83]. Тобто не завжди усвідомлювана (а тим більше вербалізована під час процедури професійного відбору) мотивація співпадає з реальними вабленнями та рисами характеру. Одна і та сама дія, наприклад, доручення начальника поліцейського підрозділу підлеглим більш прискіпливо ставитися у роботі до іноземців, може мати кілька мотиваційних конструктів: поверхневий або офіційний – “серед іноземців із країн, що розвиваються, багато нелегалів, пов’язаних із злочинними угрупованнями”; справжній, прихований, усвідомлюваний керівником, раціоналізований – “не люблю іноземців, особливо з іншими расовими ознаками, оскільки вони поступово “захоплюють” нашу державу, не дають вільно дихати!”; справжній, прихований, усвідомлюваний, ірраціональний – “та я їх просто не люблю, от і все!”; справжній, неусвідомлюваний, ірраціональний – садистичні, деструктивні ваблення (“хочеться когось принизити або й вбити”), манія величі (“подавляю інших і таким чином возвеличуюсь, самостверджуюсь”). Прикладом подібних раціональних трансформацій (“ігор розуму”) можуть служити зовні логічно обгрунтовані акції фашистів або працівників радянських спецслужб, що пояснювались керівниками як “необхідні” та “соціально корисні”, а насправді були антигуманними та злочинними і приховували внутрішні деструктивні ваблення лідерів – А. Гітлера та І. Сталіна. Е. Фромм на прикладі психологічного портрету Адольфа Гітлера досить ґрунтовно показав деструктивні психологічні механізми перенесення власних психокомплексів на цілу націю, державу. Бажання подолання психокомплексів і знищення “ворогів” (у власній підсвідомості) трансформувалось у садистичне прагнення знищення мільйонів безневинних людей.

Важливою проблемою професійного формування управління системи ОВС є встановлення істинної (як правило, неусвідомлюваної) системи його мотивів, виявлення комплексу позитивних (“біофільних” за визначенням Е. Фромма) та деструктивних (“інвертован-

них” за визначенням З. Фрейда, “некрофільських” за визначенням Е. Фромма) ваблень. Термін “некрофілія” в цьому контексті прямо не стосується одноіменної сексуальної перверзії, а визначає сукупність руйнівних ваблень індивіда, що можуть бути приховані та соціально адаптовані, хоча соціальна раціоналізація не змінює їх асоціальної сутності.

Природа деструктивних ваблень пояснюється З. Фрейдом як наслідок лібідозної недорозвиненості й неможливості адекватної сексуальної розрядки; А. Адлер вважав деструктивність результатом невдалої соціальної адаптації в дитинстві та формуванням комплексу неповноцінності з асоціальною мазохістською установкою (“світ ворожий”). Зворотним боком деструктивності може бути надкомпенсація, що виявляється у підсвідомому або ж усвідомлюваному прагненні підкорення “ворожого світу”, авторитарному домінуванні над соціумом шляхом агресивного управління (садистична установка). Таким чином формується дихотомія “Я” та “Вони”. Все що відноситься до кола поняття “Вони” є недоброзичливим, загрозливим, тому, керуючись інстинктом самозбереження особа намагається знищити “Їх” – реально чи віртуально, опосередковано (в комп’ютерних іграх, у спортзалі, вербально тощо). В разі, якщо особа відчуває, що “Вони” сильніші (реально або уявно) за неї, вона (керуючись тим самим інстинктом самозбереження) переносить деструктивні прагнення на самого себе (суїцид, надмірне вживання адиктивів – наркотиків, алкоголю тощо), чим фактично знищує себе фізично. Постає питання: як можна керуватись інстинктом самозбереження та одночасно знищувати самого себе? Відповідь полягає у тому, що інстинкт самозбереження відповідає за цілісність не тільки фізичної складової індивіда, а і його психічної складової (внутрішнє “Я”). Суїцидент, знищуючи себе фізично, зберігає проте певну (неадаптивну) модель взаємодії зі світом. Існування у світі для нього стає набагато важчим випробуванням, ніж самознищення. Відбувається складне перетворення комплексу неповноцінності (фізіологічної, соціальної, економічної, тощо) у мазохістську, тобто самоорієнтовану деструктивну, “злякисну” агресію (термін Е. Фромма – К. Лоренца). Е. Фромм вважав, що деструктивні прагнення спричиняються складною комбінацією вроджених ваблень і психологічних травм, отриманих переважно

у дитинстві. Значну роль у формуванні деструктивної (у Е. Фромма – неплідної, некрофільної) орієнтації як симптомокомплексу ваблень відіграє суспільство та культурна традиція (схвалення культу самогубців, “героїв-мучеників” тощо).

Розвиваючи зазначені концептуальні положення, А. А. Меняйлов вводить поняття “некрополя”, як негативного біоенергетичного зарядженого електромагнітного поля деструктивної особистості, що руйнівним чином впливає на оточуючих. А. А. Меняйлов зазначає: “від безпосередньої близькості до некрофіла з’являється ваблення до смерті, пригнічується воля до самостійних вчинків і затухає критичне мислення... Близькість до некрофіла залишає у тілі пам’яті психоенергетичну травму, яка служить кодом, наказом...” [6; с. 49]. Таким чином, коли керівник є вираженою деструктивною особистістю, він завдяки передачі негативної енергії у сукупності з іншими елементами впливу стимулює розвиток деструктивних ваблень у підлеглих. Це опосередковано підтверджується проведеними Д. С. Соммером дослідженнями: енергетичні показники насіння рослин, зарядженого особою, яка перебувала у стані гніву, набагато нижчі, ніж у контрольній групі. Така закономірність спостерігалася під час дослідів зі спорами грибів. Автор робить висновок, що “...негативні стани, наприклад, гнів, є шкідливими для особи, яка генерує гнів, так і для оточуючих її людей” [5; 524]. На біоенергетичні чинники у формуванні деструктивної орієнтації вказував також А. Лоуен. Він пояснював, що сила імпульсів, необхідних для взаємодії людини зі світом, залежить від швидкості біоенергетичних процесів в організмі, а стримуючі біоенергетичні паттерни та хронічні м’язові напруження блокують потік імпульсів та почуттів [3, 114]. Ця обставина знижує дієвість людини як особистості та суттєво обмежує її контакти зі світом і ступінь її соціалізованості.

Варто відзначити, що деструктивна орієнтація особистості проявляється фактично в усіх сферах її життя. Як зазначає А.А. Меняйлов, деструктивну особистість можна ідентифікувати за ”манерою приймати їжу, статевими відносинами, вибором одягу, стилем житла, взаєминами зі співробітниками та ін.” [6; 623]. Така людина схильна до негативного впливу на оточуючих, і робить це відкрито або опосередковано. Всі деструктивні особистості схильні до маніпулюван-

ня, що виявляється як на рівні міжособистісних стосунків, так і, за твердженням А.А. Меняйлова, на біоенергетичному рівні, особливо деструктивно впливаючи на оточуючих. Недарма при опитуванні працівників ОВС переважна більшість респондентів (78 відсотків) охарактеризувала клімат у підрозділах як “розряджувальний” [1; 18]. Такий збіг не є випадковим, адже мова завжди відбиває реальні процеси, що відбуваються в організмі людини. А. Лоуен вказує, що “при негативному збудженні, в результаті страху або загрози, тіло знаходиться в стані напруги, так як енергія пересувається від периферії до центру” [4; 19]. Таким чином ми спостерігаємо діалектичний взаємозв’язок між біоенергетикою та соціальними стимулами.

На противагу деструктивному існує інший різновид орієнтації, яка у різних вчених отримує назви: “плідна” (Е. Фромм); “істинно моральна” (Д.С. Соммер); “біофільна” (А.А. Меняйлов). Е. Фромм, розмежовуючи неплідну та плідну спрямованість, вказує, що плідна спрямованість передбачає певну основу у всіх аспектах установку, спосіб відносин в усіх сферах людського досвіду. Вона виявляється в ментальній, емоційній, сенсорній реакціях на себе, на інших людей та зовнішній світ. Під “плідністю” Е. Фромм розуміє здатність людини використовувати свої сили і реалізовувати потенційні можливості соціально корисним, гуманним способом. Він називає плідну орієнтацію “діяльною, люблячою, мислячою”.

Проте, на нашу думку, сам термін “плідна спрямованість” не можна вважати таким, що повністю адекватно відтворює сутність конкретної сукупності ваблень. Можна створити будь-який “плід”, продукт, незалежно від його соціальної спрямованості. Більш обґрунтованим бачиться вживання поняття “біофільна орієнтація”, що максимально повно розкриває сукупність позитивно орієнтованих на життя, створення (у всіх його соціально-корисних проявах) ваблень особистості. Така біофільна орієнтація впливає на всі аспекти життєдіяльності особистості, зокрема на процеси розбудови міжособистісних стосунків, керівництва та лідерства.

Ще одним важливим аспектом є пошук критеріїв для оцінки ступеня “біофільності” поведінки суб’єктів управлінської діяльності. Зрозуміло, що таким мірилом не може виступати ні право, ні мораль, ні релігійні норми. Норми права (у позитивістському розумінні) є ди-

намічним явищем, що постійно змінюється та часто прив'язується до змін у соціальних відносинах. Мораль також не є відповідним стандартом, оскільки вона відбиває норми поведінки в суспільстві лише на конкретному історичному етапі, залежить доволі суттєво від впливу соціокультурних, етнічних, професійних та інших чинників. Норми релігії взагалі абсурдно вважати еталоном будь-якої соціально-корисної поведінки у світській державі, тим більше, що єдиного їх стандарту не існує (релігійні норми християнства, ісламу, іудаїзму мають багато спільного, проте й багато розбіжностей).

В.І. Барко слушно вказує на те, що “процес пошуку системи особистісних смислів працівника передбачає створення умов для реалізації його особистісної творчості відносно професійної діяльності; особистого досвіду, знань і ціннісних орієнтирів; власної позиції відносно фундаментальних людських цінностей” [1; 16]. Саме універсальний об'єктивний, природний характер загальнолюдських цінностей, що не залежать від культурних, релігійних, майнових, професійних ознак робить їх певним еталоном соціально-корисної, біофільної поведінки. На цей факт вказував ще давньокитайський філософ Мен-чжу (IV до н. е.): “ми бачимо, що не існує людей без співчуття і сорому, без ввічливості і поняття про добро і зло. Співчуття – джерело гуманізму, сором – джерело добродійності, ввічливість – джерело пристойності, поняття про добро і зло – джерело мудрості... І оскільки кожний має ці чотири джерела, людина, яка вважає, що не може користуватись ними, руйнує себе” [12; 94]. Окрім поняття загальнолюдських цінностей, що перебувають у інтерперсональній площині, варто також вказати на важливість біоенергетичного виміру. Сутність загальнолюдських цінностей можна зрозуміти через позитивний біоенергетичний вплив при соціально-корисній взаємодії, заснованій на фундаментальних людських цінностях, біофільному ставленні до дійсності (дослідження Дж. Кехо, Д.С. Сомера, Е. Цветкова).

Підсумовуючи вищезазначене, варто відмітити, що проблема оптимізації проактивного підходу в управлінні в ОВС не може бути вирішена без урахування особистісних властивостей управлінця. Поширене сьогодні розуміння сукупності професійно важливих якостей не забезпечує повністю якісного професійного відбору до

міліцейських підрозділів, оскільки відштовхується переважно від операціонально-функціональної придатності працівника і слабо враховує ціннісну сферу особистості, що робить неможливим фільтрування осіб із асоціальною, деструктивною мотивацією при відборі до ОВС. У системі поліцейського менеджменту ще недостатньо використовується підхід на основі фундаментальних людських цінностей, як і не виділені критерії цих цінностей. Фактично відсутнє поняття про біофільну (соціально-позитивну, корисну) і деструктивну (руйнівну, соціально-несприятливу) спрямованості особистості та напрями її прояву і впливу на соціальне оточення. Важливим аспектом є вибір методів психологічної діагностики, корекції деструктивної спрямованості та заходів щодо оптимізації біофільної спрямованості у працівників ОВС взагалі, та управлінців зокрема. Перспективною видається розробка батареї методик ефективної комплексної діагностики ступеню біофільності (соціальної позитивності) та комплексу методик психологічної корекції деструктивної орієнтації. Зазначені аспекти потребують подальшого ґрунтового дослідження.

Список використаних джерел

1. Барко В.І. Теоретико-психологічні засади управління персоналом органів внутрішніх справ: Автореф. дис... д. психол. н.: 19.00.06 – К., 2004.
2. Барко В.І. Психологія управління персоналом органів внутрішніх справ (проактивний підхід): Моногр. К. 2003.
3. Фромм Э. Анатомия человеческой деструктивности / Пер с нем. Э. Телятниковой. – М.: “Издательство АСТ”, 2004.
4. Меняйлов А.А. Катарсис: подноготная любви. Психоаналитическая эпопея. – М.: КРОН_ПРЕС, 1997.
5. Кехо Д. Подсознание может все! – Мн. ООО “Попудри”, 2002.
6. Лоуэн А. Терапия, которая использует язык тела (Биоэнергетика). СПб.: 2000.
7. Лоуэн А. Секс, любовь и сердце. М. Ин. общегуманитарных исследований, 2000.
8. Шахак И. Еврейская история, еврейская религия: тяжесть трех тысяч лет / Пер. с англ. Л. Волгиной. – К.: МАУП, 2005.

Стаття надійшла до друку 01.02.2007 р.

УДК 796.81

Борис Шаповалов

професор кафедри вогневої та фізичної підготовки Академії управління МВС

ФОРМУВАННЯ МОТИВАЦІЇ УСПІШНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУХАЧІВ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА ЗАНЯТТЯХ САМОЗАХИСТОМ

Анотація. *Стаття висвітлює питання формування мотивації успішної діяльності слухачів навчальних закладів правоохоронних органів на заняттях самозахистом. Розглянуто зв'язок між впевненістю та формуванням мотивації успішної діяльності.*

Annotation: *The article is dedicated to aspects of formation of motivation of successful activity of the students of education bodies of the law enforcement organizations at self-defense training. The relations between confidence and formation of motivation of successful activity are examined.*

Володіння навичками самозахисту є принципово важливими професійними якостями правоохоронця. Лише той, хто може захистити себе, спроможний в повній мірі забезпечити реалізацію прав і свобод громадян. Незважаючи на те, що над удосконаленням спеціальної фізичної підготовки працівників правоохоронних органів працюють фахівці багатьох країн, міліціонери та поліцейські гинуть та отримують поранення під час виконання службових обов'язків. Одним з напрямів підвищення ефективності формування навичок самозахисту у слухачів є формування мотивації успішної діяльності.

Спробуємо здійснити теоретичний аналіз проблеми формування мотивації навчальної діяльності, використовуючи вітчизняний та зарубіжний досвід, розробити власну модель формування мотивації навчальної діяльності слухачів навчальних закладів системи МВС та провести апробацію запропонованої системи підготовки слухачів правоохоронних органів з самозахисту.

Пошук методів, що впливають на мотивацію слухачів вивчати технічні дії самозахисту є важливим завданням педагога. Позитивне вирішення цього питання дозволить формувати у слухачів таку

важливу для виживання якість, як упевненість в собі, власних силах. Вважається, що ефективна робота викладача, тренера або інструктора з фізичної підготовки в більшості визначається тим, як він усвідомив сутність мотивації, включаючи фактори, що впливають на неї, а також методи її підвищення.

Дуже часто, саме за вмінням спонукати людей чи активізувати їх позитивну діяльність на виконання певних завдань, відрізняють хорошого фахівця від посереднього [2, 43]. На думку американських педагогів “студент, який не має мотивації взагалі не може здобути стійких навичок, а значить навчання не буде успішним. У студента, який має позитивну мотивацію, докладає значних зусиль для навчання, більш серйозно тренується та присвячує тренуванням більше час, сам процес навчання є більш ефективним” [3, 2]. Таким чином, на їх думку, практика приводить до підвищення впевненості курсантів у своїх діях.

У спеціальній літературі [1, 164] зазначається, що якість та успіх будь-якого педагогічного процесу залежать у великій мірі від того, наскільки свідомо та з якою активністю підходять до занять ті, хто навчаються. Навчання – це нелегка праця протягом значного періоду часу. Якщо вона розглядається слухачами не тільки як обов’язок, але й нагальна потреба, як усвідомлена необхідність, це сприятиме появі в них творчої енергії, свідомого ставлення до навчального процесу.

Взаємозв’язок між напрацюванням впевненості та мотивацією слухачів до навчання створює методологію набуття навичок виживання. Ця методологія є водночас і психологією навчання, основним положенням якої є теза про те, що мотивація до навчання є й мотивацією для тренування. Систематичні тренування підвищують рівень свідомості та розумової роботи для досягнення високого рівня навичок (майстерності). Високий рівень навичок є необхідною умовою впевненості. Ця психолого-педагогічна закономірність базується на певних положеннях, які є також основою для формування навичок виживання та самозахисту.

Крок 1: Демонстрація необхідності набуття навичок (перший суттєвий елемент мотивації). Якщо це досягається, слухач розуміє необхідність формування навичок самозахисту. Розуміння необхідності формує волю до навчання на базі якої пізніше може бути сформована

воля не лише вижити за екстремальної ситуації, але й вийти з неї переможцем [4, 38]. Як правило, практика сприяє компетентності, що приводить до більшої впевненості.

Демонстрація необхідності набуття навичок виживання повинна бути доповнена прикладами з практики правоохоронних органів, а саме як бойові мистецтва використовуються для контролю поведінки правопорушника. Підвищенню мотивації сприяє також особистий досвід слухача (якщо він є). Важливим елементом формування мотивації є розуміння слухачем самозахисту та бойових мистецтв у системі виживання. Не будуть ефективними зусилля викладача в цьому напрямку, якщо слухач або викладач не впевнені в тому, що навчальний матеріал є життєво необхідним.

Крок 2: Формування впевненості в тому, що слухачі зможуть швидко сформулювати в себе навички самозахисту. Більшість з нас з власного досвіду знає, що навіть на початку навчання з відповідною мотивацією, та не досягнувши успіхів за короткий проміжок часу, постійно виникає бажання кинути його. Це має місце навіть і тоді, коли слухачі розуміють, що навички є життєво важливими для них.

Викладач суттєво впливає на формування навичок самозахисту у слухачів. Знання викладачем основ методики навчання самозахисту, правильної організації й методики проведення занять, високий рівень володіння технікою та розуміння біомеханіки рухів є необхідною умовою якісної підготовки до протидії із супротивником.

Будувати навчання необхідно таким чином, щоб кожне заняття давало слухачам щось нове, що повинно напрацьовуватися та удосконалюватися за умов, пов'язаних з проявом ризику та високим емоційним напруженням [1, 164].

Майстерність викладача та його вміння демонструвати технічні дії позитивно впливають на мотивацію успішного навчання у слухачів та формують у них впевненість у тому, що вони навчаться швидко. Кожна складова майстерності інструктора в демонстрації техніки повинна бути спрямована на формування й розвиток інтересу щодо постійного вдосконалення навичок самозахисту.

На практиці слід застосовувати спеціальні методи:

➤ на початковому етапі викладачеві потрібно демонструвати технічні дії зі швидкістю або силою не більше ніж 50 відсотків від ре-

альної. Слід враховувати, що слухачі на початковому етапі навчання не володіють спеціальними знаннями для того, щоб розуміти, що відбувається при швидкому виконанні технічних дій. Демонстрація на швидкості, яка є половиною від реальної надає слухачеві додаткові можливості бачити усі компоненти техніки. Спостереження за технікою самозахисту повинно відбуватися не на порожньому місці. Йому повинна передувати роз'яснювальна робота, щоб слухач був спроможним “схопити” та утримувати у свідомості цілісну картину цієї техніки. Доцільно також продовжувати роз'яснення під час демонстрації технічних дій. Особливу увагу слід приділяти роз'ясненню тих деталей техніки та дій, які з тих чи інших причин, наприклад, швидкоплинності або травматичності під час реального виконання не можуть спостерігатися безпосередньо. Для поглибленого уявлення слухачем таких деталей слід використовувати плакати, схеми, відеофільми, інші наочні посібники;

➤ техніка повинна демонструватися із зупинкою для відповідних пояснень на початку демонстрації, в середині та в кінці. Слід враховувати, що слухачі не завжди можуть “схоплювати” складні рухи відразу. Доцільно розбити складні технічні рухи на три компоненти та розучувати їх по черзі, після чого поєднати їх в одне ціле. Це дозволить слухачеві сконцентруватися в кожний конкретний момент часу на визначених технічних елементах. За такої послідовності мотивація для навчання буде залишатися високою;

➤ повинен бути зворотній зв'язок, який дозволить коректувати процес набуття навичок самозахисту. Цей зв'язок є специфічною формою спілкування педагога й слухача. Слід враховувати, що одночасно не потрібно виправляти декілька помилок. Педагог повинен, як правило, виправляти лише одну помилку. Словесне роз'яснення та демонстрація створюють ментальну картину. Під час виправлення помилки, у свідомості слухача відбувається зміна ментального образу, який вносить корекцію до змін у рухах, а виправлення декількох помилок одночасно створює в особи, яка навчається, мішанину різних ментальних образів.

Крок 3: Слухачі повинні вірити, що технічні дії самозахисту є ефективними не тільки під час занять у спортивному залі, а й під час реального нападу. Критики бойових мистецтв часто сумніваються в

тому, чи будуть вони такими ж ефективними за екстремальних умов небезпечного нападу. Для подолання можливих скептичних оцінок ефективності самооборони застосовуються такі методи: проведення тренувань на твердій поверхні та із застосуванням реальних макетів вогнепальної зброї, навіть з навчальною зброєю (автоматами, пістолетами), металевими ножами. Доцільно проводити відпрацювання техніки самозахисту за різноманітних умов: у обмеженому просторі, на східцях, як в світлу, так і в темну пору доби, на відкритому просторі як взимку, так і влітку, в населених пунктах та за їх межами. Проведенням таких занять тренерсько-викладацький склад досягає зменшення негативного впливу на психіку слухача-правоохоронця зовнішніх обставин за реальних умов нападу та сприяє впевненості слухачів в ефективності своїх дій, цим самим підсилюючи мотивацію успішної діяльності під час занять самозахистом.

Надійність контролю нападника перевіряється за спеціальною методикою, коли умовно затриманому поступає команда звільнитися після того, як інший слухач виконав затримання. Упевненості в надійності техніки самозахисту сприяє робота проти умовних супротивників різної ваги, зросту та проти особи іншої статі. Ще більше особа впевнюється в ефективності техніки самозахисту після набуття навичок роботи проти групи нападників.

Крок 4: Актуалізація потенціальної обдарованості слухача в процесі занять самозахистом. Дослідження дозволяють зробити висновок, що основними складовими спортивної обдарованості є: фізичні задатки до певного виду спорту (високий зріст, еластичність з'єднань м'язів, розвинена моторика), фізична витривалість, сильна нервова система, психічні здібності (великий діапазон можливостей органів чуття, швидкість сенсомоторних процесів, просторово-часова та рухова координованість).

Крок 5: Перевірка отриманих навичок в умовах спортивних змагань. Змагання з боротьби, боксу, різних видів бойових мистецтв є засобом підготовки особи до протистояння зі злочинцем, але на думку автора моделлю бойового мистецтва правоохоронця є змагання з розділу селф-дефенс (самозахист) кікбоксінгу WPKA. Сутність змагань з цього розділу полягає у демонстрації якісної техніки, яка дозволяє припинити небезпечні дії та поставити поведінку нападника

під контроль. Напрацьовуючи техніку цього виду спорту, слухачі, незалежно від статі, віку, антропометричних даних отримують можливість ефективно протидіяти правопорушникові як озброєному, так і неозброєному. Досвід підготовки із селф-дефенс дозволяє доволі успішно виступати в інших розділах кікбоксінгу.

Зазначена покрокова система формування мотивації успішної діяльності під час навчання самооборони успішно застосовується у правоохоронних органах багатьох країн світу, зокрема: США, Велика Британія. Автор використовував під час проведення занять з поліцейськими Федерації Боснії-Герцоговини, в поліцейській академії Враца та на учбових пунктах підготовки поліцейських Сербської Республіки (Боснія-Герцоговина), в Київському юридичному інституті МВС та Академії управління МВС, а також під час підготовки спортсменів національної збірної України з кікбоксінгу WPKA.

Особистий досвід автора свідчить про те, що за умови формування мотивації успішної діяльності при вивченні прийомів самозахисту скорочується термін підготовки правоохоронців зі спеціальної фізичної підготовки з підвищення якості техніки. Спортсмени, підготовлені із застосуванням зазначеної методики показують рівень майстерності, характерний для призерів чемпіонату (кубку) України після 5-6 місяців тренувань, а рівня, характерного для призерів світових та Європейських чемпіонатів, досягають протягом одного року.

Висновки

1. Формування мотивації досягнення успіху у слухачів правоохоронних органів упродовж вивчення прийомів самозахисту дозволяють суттєво підвищити ефективність навчання зазначеної категорії службовців під час скорочення термінів їх підготовки.

2. Застосування зазначеної методики в підготовці спортсменів спортивних команд правоохоронних органів сприятиме підвищенню рівня їх майстерності, та, як наслідок, – досягненню більш високих результатів у змаганнях.

3. Ефективність запропонованої моделі підготовки слухачів була проведена практичним досвідом впровадження у підготовці поліцей-

ських інших країн. Така модель значно підвищила життєздатність професійного правоохоронця за екстремальних умов.

4. Перспективу подальших досліджень ми вбачаємо в пошуку інших факторів, які є визначальними для формування мотивації успішної діяльності у різноманітних життєвих ситуаціях.

Список використаних джерел

1. *Кадочников А.А., Ингерлейб М.Б.* Специальный армейский рукопашный бой: Система А. Кадочникова. (Серия “Мастера боевых искусств”). – Ростов н/Д: Феникс, 2003.

2. *Уэйнберг Р.С., Гоулд Д.* Основы психологии спорта и физической культуры. – К.: “Олимпийская литература”, 2001.

3. PPCT Defensive Tactics Instructor Manual. II, 1996.

4. Messina Phil. Preparing for Your Worst Nightmare: Confronting the Cop Killer // The Law Enforcement Trainer, – July/August 2002. – № 4. – Volume 17.

Стаття надійшла до друку 01.02.2007 р.

Організація та діяльність міліції України та поліції зарубіжних країн

УДК 341.62

Володимир Заросило –

начальник кафедри адміністративного права та організації адміністративної діяльності Академії управління МВС, кандидат юридичних наук

РОЗСЛІДУВАННЯ ПОРУШЕНЬ КОДЕКСУ ПОВЕДІНКИ ЦИВІЛЬНИМИ ПОЛІЦЕЙСЬКИМИ У МІСІЇ ООН В КОСОВО

Анотація. Проаналізовано питання організації розслідування порушень Кодексу поведінки цивільними поліцейськими підрозділів цивільної поліції ООН у Косово. Розглянуто систему прийняття управлінських рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб стосовно яких доведено, що вони є винними у скоєнні порушень.

Annotation. The short analyses of the internal investigation of the violation of the code of conduct by the UN civilian police officers in UNMIK is done in the article. The system of taking decisions and imposing of discipline to the persons considered guilty is done too.

Міжнародна миротворча місія ООН у Косово відіграла досить важливу роль у розвитку миротворчого руху. Насамперед зазначимо, що місія ООН у Косово за участю цивільних поліцейських, була вперше в історії миротворчості правозастосовчою місією, що відобразилося на її розвитку в цілому [1]. Слід констатувати, що в зазначеній місії було розроблено низку нормативних документів, які в подальшому були перероблені й застосовувалися в інших миротворчих місіях.

Міжнародна миротворча місія ООН у Косово відкрилася у 1999 році, коли усі інші (UNPROFOR, UNPREDEP, UNCRO, UNTAES, UNMIK) в колишній Югославії наближалися до завершення [2]. Тому керівникам місії у Косово була надана можливість використовувати

як матеріальну базу попередніх місій так і їх нормативну базу для організації діяльності загалом. За даними офісу комісара поліції місії ООН у Косово близько 70 відсотків цивільних поліцейських, які прибули до Косово перед цим брали участь у одній або навіть декількох миротворчих місіях у колишній Югославії [3].

Однією з визначальних рис місії ООН у Косово було те, що за порівняно короткий період часу кількість цивільних поліцейських в місії була збільшена до 6 тисяч осіб, чого не було в жодній попередній. Наявність великої кількості особового складу, відсутність законодавства (албанське населення Косово не визнавало законодавство колишньої Югославії) та зумовлені цим певні труднощі в наведенні порядку вимагали від керівництва місії якнайшвидшої розробки власної нормативної бази [4]. Зазначені питання розглядалися першочергово, оскільки, як зазначали окремі дослідники для наведення порядку в Косово доцільно навести лад у своїх лавах [5].

На початку 2000 року в Косово було затверджено перший збірник “Політика та процедурні питання”, який у подальшому змінювався практично кожного року [6]. Збірник складався з трьох частин, які в свою чергу були поділені на розділи та підрозділи.

Найбільш досконало розробленою частиною зазначеного збірника були правила поведінки в місії, оскільки це була перша найбільша за кількістю цивільних поліцейських міжнародна місія, яка мала здійснювати всю правоохоронну діяльність.

П’ятий розділ першої частини збірника вперше в історії миротворчого руху визначав діяльність цивільних поліцейських під час здійснення функцій правоохоронної діяльності. Головними функціями цивільних поліцейських визначено:

- захист життя та власності;
- підтримання громадського порядку та встановлення верховенства закону;
- допомога та її надання під час надзвичайних випадків та ситуацій;
- попередження та розслідування злочинів;
- затримання злочинців.

На цій основі у шостий розділ зазначеної частини збірника було включено “Кодекс етики поліцейського місії ООН у Косово”. Зазна-

чимо, це була перша спроба сформулювати етичний кодекс міжнародного цивільного поліцейського, що впроваджує закон у повному обсязі.

Згаданий кодекс складався з чотирьох розділів: загального, правового забезпечення, основних питань етичної поведінки поліцейського, прав та обов'язків.

У розділі, де висвітлено основні питання етичної поведінки зазначено:

- цивільний поліцейський повинен бути зразком для громадян та виконувати свої обов'язки на найвищому професійному рівні;
- основні обов'язки цивільного поліцейського включають у себе службу суспільству, захист життя та власності, захист осіб, які лояльні до закону, підтримання правопорядку та забезпечення прав усіх громадян на свободу, рівність та справедливість;
- поліцейський під час виконання своїх службових обов'язків повинен ставитися до усіх громадян з повагою, гідністю, неупередженістю та не надавати перевагу будь-кому через релігійні переконання, етичні та інші відмінності;
- цивільний поліцейський має широкі дискретні (які він може й має право використовувати) повноваження, але він повинен діяти тільки у відповідності до закону;
- під час виконання службових обов'язків поліцейський має право застосовувати силу тільки у тій мірі, яка потрібна для припинення правопорушення або затримання злочинця;
- цивільні поліцейські під час виконання службових обов'язків повинні бути озброєними, зброя повинна бути зарядженою та готовою до використання;
- будь-яка інформація, відома цивільному поліцейському, що стосується безпеки, приватного життя чи інших особистих питань життя громадян, є конфіденційною і не повинна розголошуватись;
- цивільний поліцейський повинен уникати будь-яких контактів сумнівного характеру в особистому житті, які можуть бути розцінені як корупційні дії та можуть зашкодити іміджу ООН;
- у приватному житті цивільний поліцейський повинен бути зразком поведінки для громадян, поважати закони та мораль.

Крім Кодексу етики цивільного поліцейського до збірника було включено також Кодекс поведінки, у якому більш детально було сформульовано всі сторони життя та діяльності цивільних поліцейських у місії ООН в Косово. Однією з частин Кодексу поведінки була детальна регламентація проведення внутрішніх розслідувань порушень, які могли бути скоєними поліцейськими під час виконання своїх обов'язків або в приватному житті.

Процедура розслідування порушень допущених поліцейськими відрізняється від подібної процедури в Україні та становить певний інтерес як для науковців, так і для практичних працівників органів внутрішніх справ України. Зазначені питання стосовно поведінки поліцейських розглядалися Телічкіним О.О. й іншими авторами [7; 8; 9].

Будь-яке порушення Кодексу поведінки повинні має відбиватися в первинному рапорті, який готується безпосереднім начальником (старшим офіцером) особи, що підозрюється у порушенні. Водночас зазначимо, що навіть надходження письмової скарги на дії чи поведінку цивільного поліцейського передбачає підготовку відповідного рапорту. Без підготовленого рапорту розслідування не проводиться. Під час підготовки рапорту безпосередній начальник (старший офіцер) має право ставити питання підлеглому й на основі відповідей готувати рапорт.

В Кодексі поведінки визначено також відповідних старших офіцерів, які мають право підписувати первинні рапорти. До їх числа входять командири регіонів, начальник прикордонної поліції та заступники комісара за напрямками роботи. Зазначені старші офіцери мають право оцінювати допущене порушення та приймати рішення щодо проведення самостійного розслідування і прийняття рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб винних у порушенні або про направлення матеріалів для проведення розслідування до відділу внутрішніх розслідувань.

Якщо старшим офіцером самостійно проведено розслідування й остаточно прийнято рішення про притягнення винного поліцейського до дисциплінарної відповідальності, то його рапорт про проведене внутрішнє розслідування з усіма матеріалами направляється до заступника комісара з адміністративних питань впродовж 10 діб.

Заступник комісара направляє отримані матеріали до відділу внутрішніх розслідувань, який перевіряє законність та обґрунтованість проведеного старшим офіцером розслідування і виносить рекомендації. Якщо розслідування проведено відповідно до вимог Кодексу поведінки та інших нормативних документів місії то заступник комісара затверджує прийняте старшим офіцером рішення. У разі невідповідності матеріали направляються до відділу внутрішніх розслідувань і проводиться додаткове розслідування.

Така ж процедура існує стосовно притягнення до дисциплінарної відповідальності винних осіб.

Зазначена форма розслідування стосується тільки порушень, які вважаються дрібними. Згідно з п. 2.5.1 дрібними порушеннями Кодексу поведінки вважаються:

- вживання образливих виразів та неформальної лексики або використання образливих жестів поліцейськими;
- використання майна Організації Об'єднаних Націй не за призначенням;
- невихід на роботу без поважних причин або невиконання поставленого завдання;
- втрата розписки на вилучені під час обшуку речі чи інші речі, що були видані поліцейському під розпис;
- відмова представитися на вимогу цивільних чи інших осіб;
- відмова виконати вказівки, що направлені по радіо чи іншим шляхом;
- невідповідне використання спеціального обладнання (сирена, проблісковий маячок на автомобілі тощо)

Однак цей перелік неповний. Протягом існування місії до нього додавалися та вилучалися окремі пункти. Наприклад, на початку розгортання місії дрібним порушенням вважалося неправильне складання адміністративних документів. Мали місце факти, коли окремі поліцейські складали протоколи про дрібне правопорушення (вирублення лісу, порушення правил дорожнього руху тощо і вказували суму штрафу до 1 тисячі євро) [9].

У редакції зазначеного Кодексу поведінки 2005 року вказано, що заступник комісара з адміністративних питань може вирішувати самостійно, які інші порушення можна відносити до дрібних, що від-

повідно змінює систему проведення розслідувань за порушення та покарання у разі визнання особи винною [10].

Якщо ж порушення є тяжким то старший офіцер (начальник) одразу направляє первинний рапорт заступникові комісара з адміністративних питань, який, в свою чергу, направляє усі матеріали після вивчення до відділу внутрішніх розслідувань Головного штабу місії.

Розслідування проводиться, як правило, протягом одного місяця, і на відміну від України, точного терміну розслідування не встановлено [11].

У рекомендаціях з проведення внутрішніх розслідувань, направлених офісом комісара місії на місця до кадрових апаратів регіонів, перераховано окремі положення, які відсутні у Кодексі поведінки [11]. Вони включають такі пункти:

- після надходження первинного рапорту стосовно будь-якого працівника, на проведення внутрішнього розслідування, офіцер, який розслідує, повинен ознайомити особу проти якої буде проводитися розслідування під підпис протягом 7 днів з часу отримання відповідних матеріалів;
- під час ознайомлення особа має право задавати питання і навіть підготувати окремий рапорт, який повинен долучатися до матеріалів справи;
- особа, проти якої проводиться розслідування, повинна розписатися у спеціально розробленій формі, але ні первинний рапорт, ні будь-які інші матеріали їй не надаються на ознайомлення;
- в окремих випадках, якщо розслідування проводиться терміново, звинуваченому може бути затримана відпустка чи припинено виплату місійного грошового утримання за вказівкою заступника комісара з адміністративних питань і тільки за поданням офіцера, який проводить розслідування;
- розслідування, як правило, проводяться одним поліцейським офіцером, але в разі серйозних порушень, у яких звинувачується декілька осіб, розслідування може проводитися слідчою групою (згідно з п. 2.2.8 Кодексу жоден із слідчих не повинен бути представником країни поліцейського проти якого проводиться розслідування);

- слідчі під час проведення розслідування можуть використовувати будь-які матеріали (усні повідомлення, письмові, інтернет-повідомлення, магнітофонні та відеозаписи, але усі вони мають бути оформлені належним чином);
- слідчим забороняється використовувати будь який тиск чи погрози, у разі відмови звинуваченого давати свідчення щодо порушення вирішувати питання про проведення окремого внутрішнього розслідування стосовно відмови від співробітництва з відділом внутрішніх розслідувань.

Окремі положення щодо проведення розслідувань внесені і до Кодексу поведінки:

- офіцер, якого звинувачують у порушенні, повинен надавати будь-яку документацію та відповідати на питання слідчого добровільно;
- кожна особа, проти якої та яка проводить розслідування, повинна зберігати всю отриману ними інформацію та не розголошувати її.
- усі запити, які направляються слідчими, що проводять внутрішнє розслідування повинні виконуватися без затримки та у найкоротший термін, а в разі умисної відмови чи не надання відповідної інформації проти осіб, що це роблять, порушується окрема справа й проводиться внутрішнє розслідування;
- після завершення розслідування усі матеріали разом з пропозиціями слідчого направляються заступнику комісара з адміністративних питань у термін до 7 діб;
- внутрішнє розслідування обов'язково проводиться у разі випадків втечі заарештованих з установ, що охоронялися цивільними поліцейськими, застосування зброї цивільними поліцейськими та звинувачення цивільних поліцейських у застосуванні сили, що привело до тяжких наслідків.

Після завершення розслідування усі матеріали, як було зазначено, направляються заступнику комісара місії з адміністративних питань. Якщо розслідуванням було встановлено, що порушення є дрібним, заступник комісара з адміністративних питань затверджує пропозиції слідчого та направляє їх відповідному старшому офіцеру для

накладення дисциплінарного стягнення на поліцейського, який визнаний винним.

В обов'язковому порядку про накладення дисциплінарного стягнення повідомляється командир контингенту цивільної поліції. Якщо ж порушення тяжке, інформується також Центральний штаб цивільної поліції ООН у Нью-Йорку [12].

Таку інструкцію було затверджено з метою недопущення повернення поліцейських-порушників до місії знову.

Окремо розглянемо форми дисциплінарних стягнень, що накладаються на цивільних поліцейських, які допустили порушення. За дрібні порушення Кодексу поведінки до цивільного поліцейського можуть бути застосовані наступні види дисциплінарних стягнень:

- усне попередження з письмовим повідомленням командира контингенту винного офіцера;
- направлення на повторне навчання на території місії та складання заліків з окремих вмінь та навичок;
- письмова догана, що накладається заступником комісара з адміністративних питань, про яку повідомляється командирові контингенту поліцейського та Головний штаб цивільної поліції ООН у Нью-Йорку.

За тяжкі порушення Кодексу поведінки можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення:

- заборона призначення на керівні посади під час перебування в місії;
- письмова догана, що накладається заступником комісара з адміністративних питань, про яку повідомляється командирові контингенту поліцейського та Головний штаб цивільної поліції ООН у Нью-Йорку;
- припинення виплати місійного грошового утримання (якщо порушення пов'язане з відшкодуванням певних коштів з боку винного поліцейського);
- ненадання відпустки;
- зняття з керівної посади в місії;
- рекомендація щодо репатріації до країни, яка направила цивільного поліцейського у місії ООН у Косово.

Усі поліцейські, проти яких були порушені справи, проводилося внутрішнє розслідування й вони були визнані винними, мають право на подання відповідних апеляцій, щодо обґрунтованого застосування заходів дисциплінарного впливу.

В разі, коли поліцейського звинувачують у дрібному порушенні вимог Кодексу поведінки, він має право подати апеляцію заступникові комісара з адміністративних питань у термін не більший ніж 5 діб після оголошення рішення щодо притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

У випадку, коли доказано, що поліцейський скоїв тяжке порушення він також може подати апеляцію безпосередньо комісару місії у термін не більший ніж 5 діб.

Апеляція готується поліцейським у вигляді листа з обґрунтуванням заперечень стосовно неправильного рішення.

Заступник комісара з адміністративних питань або комісар мають право утворювати спеціальну комісію з розгляду справи щодо порушення допущеного поліцейським. До складу комісії в обов'язковому порядку входить представник контингенту поліцейського, який звинувачується та два інших офіцери. Вони попередньо ознайомлюються з матеріалами слідчої справи і після засідання виносять відповідні рекомендації комісару чи його заступнику. Ці рекомендації можуть бути й невраховані особою, що приймає рішення про накладення дисциплінарного стягнення (заступник комісара, комісар).

Слід зазначити, що питання щодо притягнення поліцейських, які порушують Кодекс поведінки вирішується виключно в індивідуальному порядку, тобто притягається тільки та особа, яка винна у порушенні. Ніяких організаційних висновків стосовно керівників винного не робиться і вони продовжують працювати на займаних посадах [13].

Насамкінець слід зазначити, що питання дисципліни, було і є важливим питанням на території місії ООН у Косово. Тільки за 2001 рік до дисциплінарної відповідальності було притягнуто 233 цивільних поліцейських з різних країн, 54 з них було репатрійовано [14].

Крім того, як видно з проведеного невеликого аналізу, ставлення до питання дисципліни та порушень з боку міжнародних цивільних поліцейських є досить жорстким і певною мірою окремі положення можуть застосовуватися в Україні.

Список використаних джерел

1. *Заросило В.О.* Підготовка кандидатів для цивільної поліції ООН. – К.: НАВСУ, 2002.
2. *Conflict in Former Yugoslavia. An Encyclopedia.* – NY, 2001.
3. *Annual Report of UNMIK 2001. Office of UNMIK Commissioner. Peue 2002.*
4. *Заросило В.О.* Геополітичний конфлікт в Косово (Історичний та правовий аспекти): Монографія – КНУВС, 2006.
5. *Hansen A.* UN Police: From Congo to Kosovo. – London. 2000.
6. *Теличкин А.А.* Управление гражданской полицией ООН: Монография / Под общ. ред. А.М. Бандурки. – Х. : Изд-во нац. ун-та внутр. дел, 2003.
7. *Барко В.І.* Професійний відбір кадрів до органів внутрішніх справ. К.: “Ніка-Центр”, 2002.
8. *Ануфриев Н.И.* и др. Деятельность гражданской полиции ООН на территории “бывшей Югославии” (организационно-управленческие и социально-психологические аспекты). – К.: “Пресса Украины”, 1999.
9. *Policy and Procedures Manual. UNMIK HQ. Pristina, November 2000.*
10. *Annual report of the Internal Investigation Section. Pristina, 2000.*
11. *Policy and Procedures Manual. UNMIK HQ. Pristina, January 2005.*
12. *Recommendations for providing Internal Investigation. Office of the Commissioner. Pristina. 2005.*
13. *Guidelines for Internal Investigation Section. DPC/A Office. Pristina, 2004.*
14. *Annual Report UNMIK. Peue. February 2002.*

Стаття надійшла до друку 30.01.2007 р.

УДК 351.745.5:331.820

Василь Шиян –

доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки Академії управління МВС, кандидат технічних наук;

Михайло Возник –

начальник кафедри тактико-спеціальної підготовки Академії управління МВС

РОЗРОБКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ПРАВИЛ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ У ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена актуальній проблемі підвищення рівня безпеки працівників під час виконання службово-оперативних завдань.

Annotation. The article is devoted the issue of the day the rise of strength security of workers at implementation of duty-operative tasks.

Суспільно-економічні перетворення в Україні не можуть бути ефективно реалізовані без корінних змін у сфері забезпечення правопорядку, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю. Політико-економічна реформа викликана переходом від командно-адміністративної системи управління державою до ринкових відносин. Реформа внесла зміни в нормативно-правову базу законодавчої, судової й виконавчої гілок влади та нормативно-правову базу органів внутрішніх справ [1]. Соціальні процеси в суспільстві адекватно відбилися в діяльності правоохоронних органів, їх деполітизації. Значна увага Міністерства внутрішніх справ України приділяється забезпеченню громадського порядку та поряд з цим зниженню рівня професійного ризику, покращанню умов праці та підвищенню безпеки праці в ОВС, що вказує на актуальність обраної теми [3]. Важливим аспектом вказаних проблем є питання забезпечення особистої безпеки працівників ОВС. Але як зменшити втрати особового складу в ОВС під час виконання специфічних функцій забезпечення громадського порядку?

МВС України приділяє особливу увагу запобіганню втратам серед особового складу в результаті некваліфікованих дій в умовах повсяк-

денної діяльності та екстремальних ситуацій. Жодні посилання на характер виконання оперативно-службових завдань не можуть виправдати втрати життя працівника міліції. Пріоритетною має бути ідея особистої безпеки. Проблеми забезпечення безпеки працівників ОВС мають низку причин, пов'язаних з ризиком під час:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- охорона і забезпечення громадського порядку;
- виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від злочинних посягань;
- виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень;
- участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [3].

Вказані завдання визначають реальні, потенційні, уявні, прововані загрози для міліціонерів. Аналізуючи ці завдання та причини виникнення ризикових ситуацій (нешасних випадків) можна зрозуміти, що їх діяльність постійно пов'язана з небезпекою та підвищеним рівнем ризику. Навіть найпростіше завдання, що входить до виконання службових обов'язків працівників ОВС – перевірка документів у підозрюваних осіб, завжди містить елементи ризику (небезпеки). Дії працівників ОВС в умовах ризику спричиняють постійне психологічне напруження, а тому викликають підвищений рівень емоційного навантаження, втоми, що приводить до випадків травматизму, прийняття необґрунтованих, хибних рішень. З цієї точки зору доцільно проаналізувати статистику нещасних випадків серед працівників ОВС.

Аналіз статистичних даних в часі показує тверду динаміку стійкості нещасних випадків серед працівників ОВС. За період з 1995 до 2004 р. кількість поранених наближається до 5 тис. осіб, а число загиблих – до майже 800. Тобто рішення Колегії МВС України, рекомендації, накази, що направляються в практичні підрозділи ОВС не

впливають на покращання стану безпеки. Відповідно до статистичних даних МВС найбільша кількість летальних наслідків зафіксована серед водіїв транспортних засобів. На другому місці – працівники дорожньо-патрульної служби. Сьогодні через перевищення швидкості та низку інших причин зростає кількість зіткнень навіть зі спеціальними транспортними засобами ДАІ, що припарковані для виконання дорожнього контролю у виділених місцях.

Слід відмітити, що дотепер окремі вимоги безпеки праці у професійній підготовці та службово-оперативній діяльності регламентовані низкою правових документів [3-12]. Проте дослідження практичної діяльності працівників ОВС щодо покращання рівня їх безпеки в умовах змін у суспільному житті, змін оперативної та криміногенної обстановки, особливостей проходження служби працівниками міліції, оснащенні спецзасобами, зброєю, новою технікою, екіпіруванням, новою нормативною базою, зокрема, новим Кримінальним Кодексом України, Адміністративним Кодексом тощо, а також погіршенням соціально-політичної обстановки, збільшенням числа надзвичайних ситуацій, травматизму діалектично виникла потреба, необхідність у розробці документа в галузі охорони праці та особистої безпеки працівників ОВС України [2]. Аналогічний за змістом документ з питань пожежної безпеки в ОВС створено Департаментом пожежної безпеки Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Від часу здобуття Україною незалежності ОВС не мали відповідного правового документа, який би на законодавчому рівні регламентував методики та способи забезпечення безпеки працівників не за окремими елементами тактики діяльності, а в цілому. Окреслені функції виконує система підзаконних актів: наказів, розпоряджень, рекомендацій, які вказують на механізм дії та трактування заходів щодо стану безпеки працівників через відсутність правової бази конкретно з питань особистої безпеки. Навіть до останнього часу професії міліціонера, слідчого, криміналіста, дільничного інспектора не були внесені до Державного класифікатора професій ДК 003-93 [4; 5]. А це свідчило про закритість галузі для критики та контролю [6], прогалини в законодавстві, оскільки законодавець [5] не прописав і не вказав на потенційно небезпечні професії працівників

ОВС. А тому була відсутня правова база, тобто правила особистої безпеки. Нині цю суперечність усунуто завдяки наказу МВС України від 24 березня 2006 р. № 301 “Про затвердження Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад працівників МВС України та Галузевої класифікації основних посад працівників МВС України” [4].

Як впливає викладене вище на особисту безпеку працівників ОВС? За статистикою Центральної поліклініки МВС України 2003 р. травми отримали понад 16 тисяч працівників ОВС і тільки 700 з них оформили акти розслідування нещасного випадку.

Щодо визначення терміна “Особиста безпека”. Однозначної думки серед фахівців немає. Як правило, використовується загальне усереднене визначення з використанням нестандартизованих термінів, що формулюється як комплекс заходів, спрямованих на гарантування безпеки працівників під час виконання службових чи оперативнослужбових завдань, забезпечення громадської безпеки, проведення спеціальних операцій тощо. Тобто перераховуються усі відомі операції, дії, тактичні прийоми, але не визначено зв’язків між ними. Дослідження зв’язків – це виявлення закономірностей, що є основним у побудові визначення.

Визначення на основі стандартизованих термінів впливає з деяких державних стандартів, зокрема ДСТУ 2293-93 та курсу “Охорона праці”, що розглядає особисту безпеку (техніку безпеки) як сукупність заходів та засобів, що зменшують або ліквідують впливи небезпечних чинників (фізичних, хімічних, біологічних, психофізіологічних) та діють на працівників під час виконання оперативнослужбових обов’язків. У окресленому завданні “безпека” є предметом вивчення діяльності працівників ОВС, а методами вивчення та дослідження є: статистичний, монографічний, економічний, ергономічний та психофізіологічний. Дослідження нещасних випадків здійснюється на основі вивчення первинних листків обліку нещасних випадків серед працівників ОВС за формою Н-1 (НПВ) [7; 8; 9]. Методика досліджень нещасних випадків передбачає аналіз та порівняння числових значень коефіцієнтів частоти, тяжкості, виробничих втрат тощо. Порівняння отриманих коефіцієнтів за звітний період з коефіцієнтами за попередній період дає підстави зробити висновки

щодо ефективності прийнятих заходів для покращання умов праці та зниження травматизму.

У результаті проведених досліджень встановлено, що не всі нещасні випадки в ОВС фіксуються та розглядаються. Викликає подив викладена статистика медичних закладів, наприклад, за 2003 р., коли з 16900 звернень працівників ОВС до медичних закладів у випадках травм тільки для 780 працівників було проведено розслідування нещасних випадків та складено відповідні акти. Чому так? Тому що більшість керівників підрозділів, незалежно від штатної чисельності, так чи інакше намагається приховати нещасні випадки, що трапилися в підрозділі з працівником, поза службою чи під час проходження служби. Отож, вони або не знають законодавства, або умисно приховують нещасні випадки, що є злочином. Однак варто нагадати, що за порушення вимог безпеки та приховування нещасних випадків передбачена кримінальна відповідальність [10]. Такі дії викривлюють статистику, перешкоджають об'єктивній оцінці стану безпеки, оперативної обстановки і тактики дій працівників ОВС в умовах екстремальних ситуацій. Викривлення статистичної звітності унеможливує розробку адекватних заходів щодо запобігання нещасним випадкам та їх профілактики.

У 90-х рр. ХХ ст. було прийнято нормативно-правові акти [7; 11], що визначили засади, основні шляхи та методи реалізації конституційного права працівників міліції щодо охорони своєї трудової діяльності. Охорона праці, порядок розслідування нещасних випадків (поранень) також регулюється Законом України "Про міліцію" [12] та Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом" розроблено чисельні накази МВС України, інструкції тощо. Створюються національні, галузеві, регіональні програми для покращання стану безпеки праці. Однак ефективність вказаних розробок є низькою.

Відомо, що професія працівник міліції входить до трійки найбільш небезпечних професій. За рівнем ризику вона має величину $2,5 \times 10^{-4}$ [13], що прирівнюється до діяльності льотчика-випробувача. Причому, нормативна величина ризику в промисловості розрахована на одну людину за один рік становить 10^{-6} (ГОСТ 12.1.004-91).

Як бачимо, рівень безпеки працівника ОВС нижчий на два порядки. Відповідно до усталеної в практиці думки виконання інструкцій та рекомендацій запобігає травматизму та летальним наслідкам у людській діяльності. Мова йде про статичний ризик, зумовлений втратами через недієздатність органу чи слабку підготовку. У реальних ситуаціях під час виконання службово-оперативних завдань відповідно до інструкцій чи рекомендацій випадки смертності та травматизму наявні. Мова йде про динамічний ризик, пов'язаний з виникненням непередбачених змін у оперативній обстановці, виконанні службово-оперативних завдань і прийнятті відповідних рішень. Ідея цілковито безпечної праці суперечить законам розвитку техносфери. Вимоги абсолютної безпеки, що приваблюють своєю гуманністю, нереальні, оскільки забезпечити “нульовий ризик” у діючих системах неможливо. Сучасний світ прийшов до концепції допустимого ризику, який поєднує у собі політичні, економічні та технічні аспекти і є певним компромісом між рівнем безпеки та можливостями її досягнення.

Підрозділи ОВС виконують свої службові обов'язки в умовах підвищеного ризику, тому чітке і суворе дотримання вимог безпеки праці та їх постійне удосконалення є важливим завданням, що потребує якнайшвидшого вирішення. Ставлення до безпеки праці міліції потребує реформування, переходу від вербальних підходів до практичної реалізації. Наприклад, реанімація відділів охорони праці МВС України не відповідає вимогам часу, оскільки необхідне створення відповідного Департаменту охорони праці МВС України. Не може слугувати взірцем сліпе копіювання зарубіжного досвіду. Користь принесе лише наукове раціональне використання теорії та досвіду з урахуванням соціальних особливостей.

Застарілим є нормативне підґрунтя безпеки праці. Наприклад, Закон України “Про міліцію”, Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС та інші нормативно-правові акти, прийняті на початку 90-х рр. ХХ ст. доцільно було б переглянути з огляду на зміни та невідповідність вимогам часу, появу нових видів злочинності, засобів її припинення, профілактики.

Крім того, перегляду та гармонізації потребує весь комплекс законодавчої бази у зв'язку з політичною реформою та змінами в Конституції України, проблемами в ОВС, в тому числі й контролю над ОВС

у зв'язку з прийняттям Закону України “Про адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу” та Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами”.

У зв'язку з рішенням Колегії МВС України та листом начальника Департаменту роботи з персоналом МВС України М.Н. Курка від 30 березня 2004 року № 6/3-1326 нині завершується розробка правил особистої безпеки працівників ОВС України. Основні підходи сформульовані на основі практичного досвіду аналізу правової бази з питань особистої безпеки та охорони праці, постанов Кабінету Міністрів України, наказів МВС України, рекомендацій Колегії МВС України. До складу Правил особистої безпеки працівників ОВС під час виконання службових обов'язків (далі – Правил) має увійти низка розділів:

- загальні положення;
- особиста безпека працівників міліції під час підготовки до несення служби;
- особиста безпека у поводженні з вогнепальною зброєю та спеціальними засобами;
- особиста безпека під час несення служби;
- заходи безпеки під час несення служби зі службовим собакою;
- загальні правила поведінки та заходи безпеки під час перебування в зоні надзвичайних ситуацій, аварій, катастроф, карантину тощо;
- нормативна база, що регулює питання особистої безпеки.

Розробка Правил передбачає проведення широкого обговорення першої редакції серед практичних підрозділів ОВС, обробку матеріалів і узагальнення відгуків, пропозицій, зауважень з подальшим їх урахування.

Як свідчить викладене вище, чинна система інструкцій, вказівок, рекомендацій не забезпечує необхідного рівня особистої безпеки працівників ОВС з огляду на низку причин:

- зміни соціально-політичних процесів не відбиваються в нормативно-правовій базі, її адаптації до законодавства Європейського Союзу;
- застаріла нормативно-правова база;

- прийняття нормативно-правових актів з порушенням принципів ієрархічності, плановості, економічної та політичної експертизи, дотримання рівноваги між гілками влади, введення їх в дію в “ручному режимі”.

Нинішній рівень безпеки працівників ОВС ($2,5 \times 10^{-4}$) надто високий, а тому вимагає розробки та застосування заходів і засобів для його зниження.

Одним з них є проект Правил особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ під час виконання службових обов'язків, який не має аналогів за кордоном. Він закладає правову базу в цій галузі і дозволить використовувати багаторічний практичний досвід для зменшення рівня ризику діяльності в правоохоронних органах.

Список використаних джерел

1. Конституція України. – К., 1996.
2. *Шиян В.Д., Дердін В.І.* Розробка правил особистої безпеки у правоохоронних органах України – напрям підвищення ефективності діяльності ОВС // Тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. “Актуальні проблеми підготовки кадрів і роботи з персоналом оперативних служб міліції” (Україна, Київ, 27-28 березня 2003 р.).
3. Про стан роботи із забезпечення особистої безпеки працівників ОВС під час виконання службових обов'язків та заходи щодо їх посилення: Рішення Колегії МВС України № 2 КМ/1 від 29. лютого 1996 р. – Ел. ресур.: <<http://www.rada.gov.ua>>.
4. Про затвердження Довідника типових професійно-класифікаційних характеристик посад працівників МВС України та Галузевої класифікації основних посад працівників МВС України: Наказ МВС України від 24 березня 2006 р. № 301 – Ел. ресур.: <<http://www.rada.gov.ua>>.
5. ДК-003-9. Класифікатор професій. К., 1995.
6. Про демократичний цивільний контроль над Военною організацією і правоохоронними органами: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975 – Ел. ресур.: <<http://www.rada.gov.ua>>.
7. Про внесення змін до Закону України “Про охорону праці”: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 229 – Ел. ресур.: <<http://www.rada.gov.ua>>.

8. Деякі питання розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2004 р. № 1112 – Ел. ресур.: <<http://www.rada.gov.ua>>.

9. Про затвердження порядку розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань та аварій, що сталися в органах і підрозділах системи МВС України: Наказ МВС України від 27 грудня 2002 р. № 1346 зі змінами, внесеними згідно до наказу МВС України від 16 лютого 2006 р. № 159 – Ел. ресур.: <<http://www.rada.gov.ua>>.

10. Розробити механізм щодо відповідальності роботодавців та промисловців за приховування нещасних випадків: Доручення Кабінету Міністрів України та Держнаглядохоронпраці від 15 червня 2004 р. № 25420/1/1-04 – Ел. ресур.: <<http://www.rada.gov.ua>>.

11. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р. № 114.: – Ел. ресур.: <<http://www.rada.gov.ua>>.

12. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565 – Ел. ресур.: <<http://www.rada.gov.ua>>.

13. *Шиян В.Д., Хлонь О.М.* Ризик у діяльності міліції//Науковий вісник НАВСУ. № 3, 2005.

Стаття надійшла до друку 18.05.2007 р.

Теоретичні та історичні питання держави та права

УДК 340.14

Юрій Бондар –
доцент кафедри державно-правових
дисциплін та дотримання прав лю-
дини Академії управління МВС

АКСІОЛОГІЯ ПРАВА ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ПРАВОНАВСТВА

Анотація. Стаття висвітлює проблему ціннісного підходу у праві та його значення для вітчизняного правознавства. Сформульовано ідею методологічного оновлення теоретичної юриспруденції. Зроблено висновок про вплив правових цінностей на формування і розвиток правової системи суспільства.

Annotation. The article is devoted to the problem of the valued approach in a right and his value for domestic jurisprudence. The idea of methodological update of theoretical jurisprudence is formulated. A conclusion is done about influence of legal values on forming and development of the legal system of society.

Різноманітні зміни, які відбуваються останніми роками в Україні, за масштабами та прогнозованими наслідками дійсно є глобальними, епохальними у всіх сферах суспільної життєдіяльності, зокрема у соціокультурній сфері, галузях ідеологічних, політичних, державно-правових відносин. Вони здійснюють потужний вплив на свідомість людей, їх думки, почуття, уподобання, настрої, сприяють змінам та різноманітним трансформаціям. Тобто такі об'єктивні процеси в суспільстві впливають на формування нових суспільних очікувань, змінюють світоглядні орієнтири окремої особи.

З іншого боку, суспільна свідомість, свідомість окремого індивіда не можуть бути виключно статичним явищем, яке лише вбирає, накопичує та пасивно концентрує в собі суспільні перетворення. Навпаки, суспільну свідомість можна і слід розглядати як потужний чинник, який здійснює зворотний вплив на хід суспільного розвитку. Біль-

ше того, можна стверджувати, що саме зміни світогляду, засвоєння норм та принципів демократичного світу, нові прогресивні ціннісні установки і орієнтири складають у кінцевому підсумку той твердий підмурок, завдяки якому можливі кардинальні зрушення у базисних відносинах і які стануть рушійною силою о суспільного поступу.

У цьому зв'язку потребує наукового осмислення і конкретизації категорія цінності, зокрема, правової. Це зумовлено низкою причин. В наш час перед вітчизняною правовою системою постають важливі та складні завдання. Вони пов'язані не лише з удосконаленням системи законодавства і підвищенням ефективності механізму правового регулювання, але й потребують, насамперед, змін у ставленні до права з боку громадян як суб'єктів правовідносин. Все це разом зумовлює як першопочаткову проблему правової культури та правових цінностей.

На початку слід зазначити, що для українського суспільства загалом характерна непроста ситуація щодо визнання тих чи інших цінностей, визначення прихильності до них, ранжування за їх внутрішньою ієрархією. Цьому є вагомі причини. По-перше, неоднозначність ціннісних прагнень та орієнтацій має давні історичні витоки, пов'язані з постійною конкуренцією у суспільній свідомості правових цінностей з одного боку і моральних – з іншого. Тенденції такої внутрішньої суперечливості здебільшого склалися на користь домінування останніх. По-друге, для сучасної України характерна криза державно-правової системи, яка характеризується зниженням соціальної цінності держави, зневірою у справедливість політики та права і, як наслідок, втратою можливості впливу з боку державних інституцій на аксіологічну сферу, на процеси та рівень засвоєння громадянами правових цінностей. По-третє, перекіс, певна асиметрія у ціннісній ієрархії, що мають місце у правовідносинах за участю держави та особи і породжують відповідно два типи ціннісних залежностей, одна з яких утворює пріоритет держави, а інша – цінність особи у правових відносинах.

До зазначеного слід додати ще одну, не менш важливу обставину такого стану, – це фактично кризовий стан сучасної теоретико-правової науки. Фундаментальних наукових досліджень обмаль, а правова наука зводиться переважно лише до коментування нормативних по-

ложень позитивного права. До того ж, як зауважує Д.А. Керимов, до “поганого коментування поганого законодавства, безпорадного узагальнення, безпорадної правозастосувальної практики” [1, 4]. Тобто, як і раніше багато в чому панує формально-догматичний підхід до розуміння права і, як наслідок, нормативістське його тлумачення. Тому не дивно, що за роки незалежності вітчизняні правознавці досить часто акцентували увагу на проблемах суспільної правосвідомості.

Як самостійну спонуку і одночасно індикатор загострення внутрішньої суперечливості розвитку правової науки слід назвати відсутність єдності праворозуміння. Причому, таку відсутність єдиного розуміння природи права у даному разі слід оцінювати не як діалектичну причину “в собі”, що сприяла б саморозвитку науки, а певним чином спотворену, як фетишизацію дефініцій права, яка, на думку М.М. Марченка, до добра загальну теорію права не приведе [2, 18]. Тобто, справжня причина такого стану речей значно глибша і криється передусім у тому, що правознавці насправді далекі від діалектичного сприйняття права та деякі способи пізнання незаслужено забувають заради інших, що веде в кінцевому підсумку до методологічних збочень.

І все ж, певні зміни у правовій науці визріли. Так, І.Л. Честнов у статті “Праворозуміння в епоху постмодерну” стверджує, що “універсалістське уявлення про право, властиве періоду модерну, що претендує на повноту, аподиктичність і перетворювально-інженерну місію поступається заснованій на принципово інших критеріях раціональній моделі” [3, 6]. А тому останнім часом все помітнішими стають зрушення у теоретичній юриспруденції. Для сучасної юридичної науки загалом і для загальної теорії права, зокрема, дедалі більшою мірою характерним стає науковий плюралізм. Достатньо успішно розвивається немало різних за своєю методологією наукових напрямів, при цьому жодна з теорій не є істиною. Дедалі більше коло науковців усвідомлюють, що неможливо повною мірою зрозуміти та пояснити сутність права з позицій якогось одного методологічного підходу і відповідно подати всю сукупність відомостей про нього в одному визначенні. Тут доречним буде послатися на роботи вітчизняних авторів, таких як В.М Братасюк, А.А. Козловський, М.І. Козюбра, С.І. Максимов, П.М. Рабінович, В.М. Селіванов [4].

Багатоаспектність змісту такого соціального феномену як право уможлиблюють його дослідження з різних боків, у різних аспектах. “У зв’язку з цим необхідно вітати як розвиток “традиційних” методологічних підходів, так і появу нових, раніше не відомих напрямів наукового пошуку, що освоюють правову реальність у власних системах координат, за допомогою особливих прийомів пізнання” [5, 16-17].

Відомий російський правознавець О.В. Мартишин, розмірковуючи над проблемою пошуків єдиного визначення поняття права, дійшов такого висновку: або необхідно об’єднати елементи нормативістського, соціологічного та ціннісного праворозуміння (від кожного компонента теорії передбачається використати одну чи кілька субстанціональних ознак феномена права), або визнати неможливість вирішення даної проблеми [6, 64].

Отже, є всі підстави вважати одним із нових і перспективних напрямів розвитку вітчизняного правознавства як у теоретичному, так і в практично-прикладному значенні – аксіологічний. Коротко обґрунтуємо дану тезу.

Аксіологія (з грецької: *axia* – цінність, *logos* – вчення), тобто наука про цінності, - відносно молода галузь знань, що зародилася наприкінці XIX – на початку XX ст. у Західній Європі саме для дослідження природи цінностей. У епоху антагоністичного протистояння двох соціальних світів у нас, на жаль, її вважали “ідеалістичним” вченням, “буржуазною” наукою, яка не вписувалась у загальний контекст пояснення соціальних процесів і класових явищ, заідеологізованих позицій.

Аксіологічний підхід свідчить про те, що наука намагається переорієнтуватися на більш універсальні цінності, ніж лише абстрактна істина, оскільки у будь-якому конкретному випадку пізнавальний акт характеризується певним ціннісним потенціалом [7, 5-6]. При цьому слід зауважити, що ціннісна спрямованість на належне, зовсім ідеальне не вступає у суперечності з пізнанням сущого, існуючого, а містить в собі останнє і, більше того, базується на його основі.

Аксіологія права як різновид вчення про цінності виникає та розвивається у результаті застосування теорії цінностей до вивчення правової дійсності. Право у його цілісності є об’єктом різноманітних оцінок, оскільки і правотворчість, і реалізація права є сферою люд-

ської діяльності, що має оцінничий характер. Ціннісний характер має правова поведінка людей. Оцінки і цінності правової дійсності неможливі без правової свідомості та правової культури. Тому слід погодитись із думкою болгарського вченого Н. Неновськи про те, що “під час пізнання правової дійсності неможливо обійтись без ціннісного підходу” [8, 35].

У спеціальних джерелах з аксіологічної проблематики містяться різні визначення поняття “цінність”. Так, наприклад, у загальній теорії права цінність визначається як позитивна або негативна значущість об’єктів оточуючого світу для людини, соціальної групи, суспільства загалом, яка визначається не їх властивостями самими по собі, а їх залученням до сфери людської життєдіяльності, інтересів і потреб, соціальних відносин; критерії і способи оцінки цієї значущості виражені в моральних принципах і нормах, ідеалах, установках, цілях [9, 470]. Не вдаючись до детальної класифікації цінностей, вкажемо лише на ті, що стосуються права.

Специфіка правової аксіології проявляється при розмежуванні службової чи інструментальної і власної цінності права, соціальної і особистої цінності права. Принципове значення має також розрізнення цінностей права, тобто тих цінностей, які забезпечуються правом, і правових цінностей, які мають у собі саме право. Крім того, за іншими критеріями виділяють такі цінності як абсолютні та відносні, цінності існування і цінності-повинності, ейдетичні та соціокультурні. Особливе значення має виокремлення абсолютних, загальнолюдських цінностей, що мають природно-правовий характер, не октроновані державою, а тому не залежать від змін суспільно-політичних умов і не підлягають обезціненню. До них належать життя, свобода, власність, честь та гідність особи, рівність, справедливість, права людини, суб’єктивні права тощо [10]. Будучи усвідомленими, ці та інші цінності складають основу правосвідомості людини, сприяють її прагненню до правопорядку, орієнтують на особисту активність щодо відстоювання індивідуальної свободи та захисту своїх прав.

Викладене вище свідчить про те, що у наш час аксіологічний підхід є дещо більше, ніж проста констатація впливу базових правових цінностей на правову поведінку суб’єктів. Водночас він означає безпосереднє врахування і використання цінностей для формування пра-

вової системи суспільства під час аналізу кожного з її елементів. В першу чергу йдеться про базовий елемент правової системи – право, розкриття його змісту з використанням аксіологічної складової. Такий підхід дозволяє з'ясувати, що право має не тільки раціонально-теоретичну, а й аксіологічну основу, інакше втрата правом аксіологічного обґрунтування, орієнтації на певні цінності робить його лише “голим” державним наказом” [11, 112].

Реалізація аксіологічного підходу дозволяє провести відбір таких методологічних принципів, прийомів і засобів, які б дозволяли найбільш адекватно та ефективно вирішувати завдання пізнання і конструювання правової системи та її елементів з урахуванням ціннісно-гуманістичної складової. У результаті, під час такого вибору й використання наукового інструментарію, сама методологія права набуває нових ціннісних рис.

Досить перспективним для дослідження правової системи можна вважати методологічний синтез природно-правових і позитивістських засад у праві, інституційного та аксіологічного підходів, що дістав назву нового інституціоналізму. Дана методологія виходить із розуміння значущості єдності цінностей та інститутів, із того, що “найбільш важливим елементом під час визначення інституту будуть не формальні структури, правила і процедури, а набір деяких цінностей, на основі яких члени організації приймають рішення та будують свою поведінку” [12, 221]. Використання системного підходу дає можливість дослідити окремі грані, розкрити різні аспекти права та зрозуміти його не як просту сукупність розрізнених характеристик, а як таке, що набуває нової якості, самостійного системно-змістовного значення. При цьому кожен елемент системи містить у собі специфічну для нього ціннісну основу. Зокрема, ціннісне значення має і механізм дії права, правового регулювання, оскільки в кінцевому підсумку основний сенс і цінність права полягають не в самій системі позитивних норм, а в його дії, фактичній реалізації, тобто у регулюванні суспільних відносин, поведінки людей.

Таким чином, можна констатувати, що аксіологічне вивчення права має важливе наукове та практичне значення, дозволяє з'ясувати причини сучасного кризового стану в суспільстві, державі та праві з точки зору аксіологічної складової, виявляє необхідність у новому

осмисленні базових цінностей суспільства. Воно дає змогу встановити не лише економічну й соціальну обумовленість, властивості та зв'язки права, але і його духовні підвалини, ідеали. Аксиологія права як специфічна самодостатня наукова методологія дозволяє глибше та адекватніше вивчити ціннісні аспекти змісту понять і категорій правознавства. Знання про цінності у праві та цінність самого права використовуються для уточнення його сутності й специфічної природи, гуманістичної орієнтації. Без ціннісного підходу неможливо з'ясувати роль права у культурному та суспільному розвитку, зрозуміти прояв генетичних зв'язків у праві, зв'язок між правом та мораллю. Даний підхід забезпечує осмислення поведінки людини у праві та в механізмі правового регулювання, визначає вплив правових цінностей на формування правової системи.

Реалізація аксиологічного підходу дозволяє зрозуміти, що ефективність правових інститутів та правової системи загалом значною мірою залежать від ціннісної орієнтації, на якій вони базуються.

Список використаних джерел

1. Керимов Д.А. О предмете и функциях философии права // Теория государства и права. Философия права: Материалы конф. – Йошкар-Ола, 1999.
2. Основные концепции права и государства в современной России (по материалам “круглого стола” в Центре теории и истории права и государства ИГП РАН) // Государство и право. – 2003. – № 5.
3. Честнов И.Л. Правопонимание в эпоху постмодерна // Правоведение. – 2002. – № 2.
4. Див.: Братасюк В.М. Интеллектуальный консенсус эпохи і розвиток правового мислення // Проблеми філософії права. Том 1. – К.; Чернівці: Рута, 2003; Козловський А.А. Право як пізнання. Вступ до гносеології права. – Чернівці: Рута, 1999; Козюбра М.І. Місце філософії права в системі суспільствознавства (до питання про дисциплінарний статус філософії права) // Проблеми філософії права. Том 1. – К.; Чернівці: Рута, 2003; Максимов С.И. Правовая реальность: опыт философского осмысления. – Х.: Право, 2002; Рабинович П.М. Трансформація методології вітчизняного правознавства: досягнення і проблеми // Юридична Україна. – 2003. – № 1; Селиванов В.М. Право

і влада в сучасній Україні: методологічні аспекти. – К.: Видавничий дім “Ін Юре”, 2002.

5. *Шундуков К.В.* Инструментальная теория права – перспективное направление научного исследования // Правоведение. – 2002. – № 3.

6. *Мартышин О.В.* О концепции учебника теории государства и права // Государство и право. – 2002. – № 8.

7. *Марчук М.Г.* Ціннісні потенції знання. – Чернівці: Рута, 2001.

8. *Неновски Н.* Право и ценности. – М.: Прогресс, 1987.

9. Теория государства и права: Учебник для вузов /Отв. ред. В.Д. Перевалов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2004.

10. Див.: *Бачинін В.А., Журавський В.С., Панов М.І* Філософія права: Словник. – К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003; *Бачинин В.А., Сальников В.П.* Философия права. Краткий словарь. – СПб.,: Изд-во “Лань”, 2000; *Неновски Н.* Право и ценности: Пер. с болг. / Вступ. ст. и пер. В.М. Сафронова; под ред. В.Д. Зорькина. – М.: Прогресс, 1987; *Оборотов Ю.М.* Теорія держави і права /прагматичний курс/: Екзменаційний довід.– Одеса: Юридична література, 2004.

11. *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. – Екатеринбург, 1993.

12. Политическая наука: Новые направления. – М., 1999; Див. також: *Петрова Л.В.* Нариси з філософії права: Навч. посібник / За ред проф. *В.О. Чефранова.*–Х.: НЮАУ, 1995.

Стаття надійшла до друку 19.02.2007 р.

УДК 329(477)

Сергій Благовісний –

доцент кафедри загально-правових дисциплін та дотримання прав людини Академії управління МВС, кандидат юридичних наук

УКРАЇНСЬКІ ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ: БОРТЬБА ЗА ВІДНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОСТІ (1917 р.)

Анотація. В статті на основі програмних документів українських політичних партій проаналізовано найбільш впливові політичні сили революційних змагань 1917 року.

Annotation. In this article the most influential political parties of the revolution in 1917 are analysed on the program documents base. Also the importance of the political parties in the revolution 1917 are shown.

У демократичному суспільстві значну роль відіграють політичні партії, які впливають на формування державно-владних структур, розвиток політичної системи держави. Події сьогодення в Україні підтверджують те, що розвиток державних інститутів, які мають забезпечити реальне здійснення народовладдя, неможливий без повноцінної діяльності політичних партій. Саме вони мають формувати та реалізовувати політичну волю через вибори та інші політичні заходи.

Виникнення та розвиток політичних сил в Україні має свою історію. Бурхливий період розвитку української мрії про незалежність на початку ХХ століття ознаменувався створенням і діяльністю значної кількості політичних партій. Дослідження програмних документів, аналіз діяльності політичних партій має сприяти піднесенню національної свідомості українців, зростанню їх громадської активності, має допомогти уникнути помилок, допущених більшістю політичних партій, що діяли в Україні на початку минулого століття.

28 лютого 1917 р. комісар Комітету Державної Думи прогресист О.О. Бубликов телеграмою офіційно інформував Київ про падіння самодержавства. Включений до телеграми текст відозви голови Державної Думи М.В. Родзянко до населення не залишав ніяких сумнівів щодо правдивості цього повідомлення [1, 2]. 3 березня київські га-

зети оприлюднили інформацію про революцію у Петрограді, й вже наступного дня у приміщенні Київської міської Думи було утворено Раду об'єднаних громадських організацій у складі представників від губернської, міської та повітових управ, Земського союзу, Союзу міст, кооперативів тощо [1, 3-4]. У перші пореволюційні місяці найвищу владу в місті забезпечував виконавчий комітет цієї Ради. Головою комітету було обрано М. Суковкіна. На початку березня в усіх містах України були створені так звані “Громадські комітети” та “Громадські ради”, що по суті, були представницькими органами місцевої влади. Панівне становище в них мали представники торговельно-промислових кіл та управлінської бюрократії. Партійний склад був переважно кадетський. Виконавчу владу, яка до революції належала губернаторам і повітовим справам, Тимчасовий уряд передав своїм комісарам. Ними зазвичай призначалися голови губернських і повітових земських управ [2, 658]. У волостях замість старшин, що мали всю повноту влади, були сформовані й почали працювати виборні виконавчі комітети.

Другою силою, яка поступово включалася в боротьбу за владу в Україні, були Ради робітничих та солдатських депутатів. 2 березня рада робітничих депутатів утворилась в Харкові, а в наступні дні в Києві, Катеринославі, Одесі, Кременчуці, Луганську, Полтаві та інших містах України. Найактивніше вибори до рад проходили в промислово розвинених губерніях – Катеринославській, Харківській та Херсонській. Вже у першій половині березня було сформовано 43 ради, а всього до липня 1917 р. в Україні налічувалося 252 ради, в тому числі в Донбасі – 180 (71 відсоток) [3, 341]. Як і в Росії, багатопартійні ради після Лютневої революції очолювали переважно есери й меншовики, лідери яких загалом підтримували Тимчасовий уряд. Як представницькі класові органи, ради робітничих і солдатських депутатів почали об'єднуватися й одразу ж заявили про свої претензії на владні функції в суспільстві, тобто стали центрами ліворадикальних сил, що повною мірою протистояли місцевим органам влади Тимчасового уряду, але діяли здебільшого узгоджено з ним. Така політика рад пояснюється ще й тим, що вони фінансувалися в основному з Петрограда.

Під впливом революційних змін відбулася демократизація суспільства, яке вимагало створення відповідного центру, що об'єднував би всі національні сили. 3 березня 1917 р. за ініціативи Ради Товариства українських поступовців та безпосередньої участі представників українських соціал-демократичних організацій міста Києва було порушено питання про створення Центральної Ради як всеукраїнського керівного органу.

7 березня згаданого вище року було обрано президію Української Центральної Ради у складі 10 осіб і сформовано 9 комісій. Головою Ради заочно обрали М.С. Грушевського, оскільки він відбував заслання в Москві, його заступниками – Ф. Крижанівського та Д. Дорошенка. Товаришем голови УЦР став також Д. Антонович, який водночас обіймав посаду голови маніфестаційної комісії. С. Веселовського було обрано писарем і головою агітаційної комісії, В. Ковалева – скарбником і головою фінансової комісії, М. Ткаченка – головою правничої комісії, І. Тешенка – головою шкільної та редакційної комісії, Л. Скрипника – головою друкарської комісії, О. Шульгина – головою інформаційного бюро, Вус – головою прес-бюро. Майже одразу 9-10 березня Д. Дорошенко відмовився від своєї посади й узагалі від участі в Центральній Раді тому 15 березня його змінив В. Науменко, який до виконання обов'язків заступника голови Ради так і не приступив. Всю організаційну роботу вів Д. Антонович [4, 7-8, 39-43].

Центральна Рада була сформована на кшталт “громадських комітетів”, з тією лише відмінністю, що “вона мала стати не міським чи губерньським центром, а всеукраїнським” [5, 15]. В організації УЦР спостерігався елемент стихійності, викликаний могутнім національним піднесенням в Україні після Лютневої революції. Цим і пояснювалося, як зазначав один з лідерів українських есерів і згодом Генеральний писар ЦР П. Христюк, те, що “якогось певного, задалегідь виробленого плану діяльності Центральна Рада на початку свого існування не мала” [5, 15]. Дещо пізніше під впливом М. Грушевського, який тільки 13 березня повернувся в Україну, визначилася мета цього органу – створення “широкої національно-територіальної автономії України у складі Російської демократичної федеративної республіки” [6, 154].

Революція 1917 р. спричинила появу на Україні багатьох нових політичних партій і поживила діяльність вже існуючих. Основні укра-

їнські партії того періоду – Українська соціал-демократична робітничая партія (УСДРП), Українська партія соціалістів-революціонерів (УПСР), Українська партія соціалістів-федералів (УПСФ), що очолили національно-визвольний рух українського народу, домінували в Раді й вирішальним чином впливали на її політику, з самого початку революції виступали (щоправда з деякими несуттєвими відмінностями) за досягнення автономії України в складі федеративної Російської держави. Зокрема, УСДРП (В. Винниченко, М. Порш, М. Ткаченко, С. Петлюра, Б. Мартос, І. Мазепа та ін.) на своїй конференції, яка відбулася 4-5 квітня 1917 року в Києві, підтримала ідею автономії України як перше, невідкладне завдання Центральної Ради. А на своєму 4 конгресі (у вересні 1917 року в Києві) УСДРП у національно-державницькій справі стала на ґрунт федерації [7]. Ще чіткіше за автономістсько-федералістську концепцію майбутнього державотворення висловились УПСР (П. Христюк, М. Шаповал, М. Ковалевський, Л. Ковалів, В. Залізняк, І. Шраг та ін.). У резолюції її Установчого з'їзду (4-5 квітня 1917 р. в Києві) підкреслювалось, що партія “визнає найбільшою потребою українського народу проведення в життя широкої національно-територіальної автономії України з забезпеченням прав національних меншостей” і що “найкращою формою устрою російської держави є федеративно-демократична республіка, встановлення якої УПСР домагатиметься на загальноросійських Установчих зборах” [7]. Рішучим прихильником автономістсько-федералістської лінії в національно-державному будівництві з самого початку проявила себе ще одна з впливових на той час українських партій – УПСФ (Д. Дорошенко, С. Єфремов, А. Ніковський, Ф. Матушевський, О. Шульгин, В. Прокопович та ін.) [5].

У питаннях державно-політичного устрою України ці партії у своїх програмах виступили за створення у Києві Українського Сейму як законодавчого органу, прерогативою якого мало бути вирішення всіх справ, які безпосередньо торкалися України і виходили за межі загальноросійського федерального законодавства. Сейм замислювався як виборний орган на принципах прямого, рівного, пропорційного й таємного виборчого права. У законотворчій діяльності допускалася можливість проведення всенародного референдуму та право народної законодавчої ініціативи. Найдетальніше схему законодавчої, ви-

конавчої, судової влади з окресленням компетенції відповідних органів розроблено у програмі партії соціалістів-федералістів [8].

У 1917 р. у програмних документах лише двох українських партій – Українська демократично-хліборобська партія (УДХП) і Українська партія самостійників-соціалістів (УПСС) – закріплювалась не федералістська, а самостійницька концепція майбутнього державного устрою України. УДХП (заснована в травні 1917 р. на Полтавщині) з самого початку своєї діяльності проголосила підґрунтям політичної платформи боротьбу за створення самостійної соборної української держави [9]. Негайного проголошення України самостійною і нікому не підлеглою державою добивалась також УПСС, установчий з'їзд якої відбувся 17 грудня 1917 р. в Києві [9]. Однак ці партії популярністю в масах не користувались, і через нечисельність значного впливу на політику УЦР не мали.

Боротьба політичних партій за відродження державності стала проявом політичного та соціального розвитку суспільства, зумовлювалась складними національно-визвольними і класовими процесами в Україні. Проблема відновлення української державності посідала чільне місце в програмних документах провідних українських політичних партій тієї доби. Щоправда з питання, в яких саме формах, з самого початку виявилися суттєві розбіжності. Автономія, федерація України в складі Росії, повна незалежність і самостійність України – ось ті основні форми майбутньої державності українського народу, що були закріплені в їхніх програмах. Політичні партії були значним чинником Української національно-визвольної революції. Саме в результаті об'єднання політичних сил і створення міжпартійного об'єднання – Української Центральної Ради в 1917 р. була відновлена українська державність у формі Української Народної Республіки (УНР).

Список використаних джерел

1. Революция на Украине. По мемуарам белых: Сб. / Сост. С.А. Алексеев; под ред. Н.Н. Попова. – М.; Л.: Госиздат, 1930.
2. *Ярмиш О.Н., Гавриленко О.А.* Губернські комісари // Юридична енциклопедія: У 6 т. Т. 1. – К.: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998.

3. Історія державності України: Експерим. підруч. / За заг. ред. Бандурки О.М., Ярмаши О.Н. – Х.: ТОВ “Одіссей”, 2004.
4. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У 2-х т. – К., 1996. – Т. 1.
5. *Христюк П.* Замітки і матеріали до історії української революції 1917-1920 рр.: у 4 т. – Прага, 1921. – Т. 1.
6. *Грушевський М.С.* Про старі часи на Україні: Коротка історія (для першого початку). – К., 1919.
7. Киевская мысль: Лит. и полит. газ.– 1917. – 6 апр.; Там же 11 апр.
8. Програма Української партії соціалістів-федералістів. – К.: Час, 1917.
9. *Древаль Ю.Д., Логвиненко І.А., Єфименко О.Г.* Перші українські політичні партії та організації. – Х., 1995.

Стаття надійшла до друку 16.02.2007 р.

Редакційна колегія Вісника Академії управління МВС запрошує до співпраці

Для оформлення рукописів, наданих для публікації, визначаються такі вимоги.

1. Рукопис статті подається у друкованому та електронному форматах через 1,5 комп'ютерних інтервала, шрифтом Times New Roman 14 pt, обсягом 0,5 авторських аркуша (орієнтовно 10 сторінок формату А4), програмний редактор Microsoft Word 6.0-7.0.

2. Електронні варіанти малюнків і таблиць подаються окремими файлами у форматі А5.

3. У правому верхньому куті титульної сторінки рукопису зазначаються повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчений ступінь і посада, яку обіймає(ють) автор (співавтори), контактний телефон та (або) електронну адресу.

4. Мови видання: українська, російська.

5. Анотація українською та англійською мовами (російською та англійською).

6. Нумерація виносок – наскрізна (у квадратних дужках по тексту, в порядку появи посилань у списку використаних джерел).

7. Рукопис має бути вичитаний та підписаний автором (співавтором).

8. Наукова стаття має містити необхідні елементи, які визначено Постановою Президії ВАК України «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» від 15 січня 2003 р. № 7-05/1.

9. Список використаних джерел має містити 10-15 найменувань.

10. У разі посилання на законодавчий акт наводиться його офіційна назва та вказується джерело, де він був опублікований.

11. До статті необхідно додати оформлений та підписаний витяг із протоколу засідання наукового підрозділу (установи) про рекомендацію до відкритого друку, дві рецензії (крім докторів наук).

12. Вказати індекс УДК.

Над випуском працювали:

начальник відділення організації наукової роботи та редакційно-видавничої діяльності Академії управління МВС *Ірина Бєлова*

Редагування: *Сергій Онищенко, Наталія Зволінська*

Комп'ютерна верстка: *Наталія Зволінська*

Підписано до друку 30.07.2007. Формат 60x84/16. Папір офсетний.

Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 9,76. Обл.-вид. 10,5. Наклад 105.

Замовл. №145. Надруковано в “МП Леся”.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.

03148, Київ, а/с115. Тел.: (044) 469 7485, 407 6197 E-mail: lesya@ukrpost.net